



Gabriela Bogasiu

Legea contenciosului administrativ

Comentată și adnotată

Cuprinde legislație, jurisprudență și doctrină

Ediția a III-a, revăzută și adăugită

II 463 294

BCU IASI

II 463 294

BCU IASI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Gabriela Bogasiu

Legea contenciosului administrativ

Comentată și adnotată

BOGASIU, GABRIELA

■ Activitate profesională:

- 2006-prezent: judecător, Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal;
- 2002-prezent: formator al Institutului Național al Magistraturii, Catedra de Drept administrativ.

■ Studii:

- 2011 – doctorat în Științe administrative, Școala Națională de Studii Politice și Administrative;
- 1992 – Institutul Național al Magistraturii (fostul Institut Național pentru Pregătirea Magistraților);
- 1991 – Universitatea din București, Facultatea de Drept.

■ Lucrări publicate:

- *Procedura prealabilă în contenciosul administrativ. Practică judiciară*, Editura Hamangiu, București, 2006;
- *Controlul de legalitate al hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii. Jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție*, Editura Hamangiu, București, 2007 (coautor);
- *Legea contenciosului administrativ comentată și adnotată cu legislație, jurisprudență și doctrină*, Editura Universul Juridic, București, 2008;
- *Excepția de neconstituționalitate. Practică judiciară adnotată*, Editura Hamangiu, București, 2010 (coautor);
- *Justiția actului administrativ. O abordare biunivocă*, Editura Universul Juridic, București, 2013;
- *Legea contenciosului administrativ comentată și adnotată cu legislație, jurisprudență și doctrină*, ediția a 2-a, Editura Universul Juridic, București, 2014.

193

Gabriela Bogasiu
Judecător la Înalta Curte de Casație și Justiție

825628

LEGEA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV

Comentată și adnotată

Cuprinde legislație, jurisprudență și doctrină

Ediția a III-a, revăzută și adăugită



0 000010 96779

BCU IASI



Universul Juridic
București
-2015-

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Copyright © 2008, 2014, 2015, **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris
al **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOTIT DE SEMNĂTURA ȘI
ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE INTERIORUL
ULTIMEI COPERTE.**

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
BOGASIU, GABRIELA**

**Legea contenciosului administrativ : comentată și
adnotată : cuprinde legislație, jurisprudență și doctrină /**

**Gabriela Bogasiu. - Ed. a 3-a, rev. și adăug. - București :
Universul Juridic, 2015**

Bibliogr.

Index

ISBN 978-606-673-626-8

351.95(498)(094)

REDACȚIE:

tel./fax: 021.314.93.13

tel.: 0732.320.666

e-mail: redactie@universuljuridic.ro

DEPARTAMENTUL

tel.: 021.314.93.15

DISTRIBUȚIE:

fax: 021.314.93.16

e-mail: distributie@universuljuridic.ro

www.universuljuridic.ro



Cuprins

Abrevieri.....	7
----------------	---

CAPITOLUL I

DISPOZIȚII GENERALE	9
Art. 1. Subiectele de sesizare a instanței	9
Art. 2. Semnificația unor termeni	58
Art. 3. Tutela administrativă.....	134
Art. 4. Excepția de nelegalitate.....	143
Art. 5. Actele nesupuse controlului și limitele controlului....	176
Art. 6. Actele administrativ-jurisdicționale.....	199

CAPITOLUL II

PROCEDURA DE SOLUȚIONARE A CERERILOR

ÎN CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV	224
Art. 7. Procedura prealabilă.....	224
Art. 8. Obiectul acțiunii judiciare	253
Art. 9. Acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului	276
Art. 10. Instanța competentă	294
Art. 11. Termenul de introducere a acțiunii	342
Art. 12. Documentele necesare	364
Art. 13. Citarea părților, relații.....	372
Art. 14. Suspendarea executării actului.....	379
Art. 15. Solicitarea suspendării prin acțiunea principală.....	410
Art. 16. Introducerea în cauză a funcționarului.....	423
Art. 16 ¹ . Introducerea în cauză a altor subiecte de drept ...	429
Art. 17. Judecarea cererilor	436
Art. 18. Soluțiile pe care le poate da instanța	467
Art. 19. Termenul de prescripție pentru despăgubiri	505
Art. 20. Recursul.....	518
Art. 21. Căile extraordinare de atac.....	530

CAPITOLUL III

PROCEDURA DE EXECUTARE	549
Art. 22. Titlul executoriu	549
Art. 23. Obligația publicării	552
Art. 24. Obligația executării	556
Art. 25. Instanța de executare	570
Art. 26. Acțiunea în regres	573

CAPITOLUL IV

DISPOZIȚII TRANZITORII ȘI FINALE	577
Art. 27. Judecarea cauzelor aflate pe rol	577
Art. 28. Completarea cu dreptul comun	580
Art. 29. Corelarea terminologică	599
Art. 30. Dispoziții tranzitorii	599
Art. 31. Intrarea în vigoare	607

Nota autorului	612
----------------------	-----

Index alfabetic	614
-----------------------	-----

Bibliografie	621
--------------------	-----

Abrevieri

alin.	- alineat
art.	- articol
c.	- contra (în cazul hotărârilor CEDO, CJUE)
C. civ.	- Codul civil
CEDO	- Curtea Europeană a Drepturilor Omului
C. Jud.	- Curierul Judiciar
CJUE	- Curtea de Justiție a Uniunii Europene
Convenție	- Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (Convenția europeană a drepturilor omului)
C. pr. civ.	- Codul de procedură civilă din 1865
C. pr. fisc.	- Codul de procedură fiscală
C. pr. pen.	- Codul de procedură penală
C. Ap.	- Curtea de Apel
dec.	- decizia
Dreptul	- Revista „Dreptul” – serie nouă
ed.	- ediție
Ed.	- Editura
ex.	- (de) exemplu
etc.	- <i>et caetera</i> („și celelalte”)
<i>ibidem</i>	- în același loc
<i>idem</i>	- același autor
infra	- mai jos
ICCJ	- Înalta Curte de Casație și Justiție
lit.	- litera
M. Of.	- Monitorul Oficial al României, Partea I
NCPC	- noul Cod de procedură civilă
n.n.	- nota noastră (a autorului)
nr.	- numărul
op. cit.	- opera citată
p./pp.	- pagina/paginile
par.	- paragraful
pct.	- punctul
RDC	- Revista de drept comercial

RDP	- Revista de drept public
RRDJ	- Revista română de jurisprudență
s. cont. adm. fisc.	- secția de contencios administrativ și fiscal
s.n.	- sublinierea noastră
supra	- mai sus
ș.a.	- și alții (altele)
urm.	- următoarele
vol.	- volumul

La elaborarea prezentei lucrări au fost avute în vedere legislația, doctrina și jurisprudența publicate până la data de 31 iulie 2015.

CAPITOLUL I DISPOZIȚII GENERALE

Art. 1. Subiectele de sesizare a instanței

(1) Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public.

(2) Se poate adresa instanței de contencios administrativ și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept.

(3) Avocatul Poporului, în urma controlului realizat, potrivit legii sale organice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau refuzul autorității administrative de a-și realiza atribuțiile legale nu poate fi înlăturat decât prin justiție, poate sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului. Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate. Dacă petiționarul nu își însușește acțiunea formulată de Avocatul Poporului la primul termen de judecată, instanța de contencios administrativ anulează cererea.

(4) Ministerul Public, atunci când, în urma exercitării atribuțiilor prevăzute de legea sa organică, apreciază că încălcările drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenței unor acte administrative unilaterale individuale ale autorităților publice emise cu exces de putere, cu acordul prealabil al acestora, sesizează instanța de contencios administrativ de la domiciliul persoanei fizice sau de la sediul persoanei juridice vătămate. Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate.

(5) Când Ministerul Public apreciază că prin emiterea unui act administrativ normativ se vatămă un interes legitim public, sesizează instanța de contencios administrativ competentă de la sediul autorității publice emitente.

(6) Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal poate să solicite instanței anularea acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice. În

cazul admiterii acțiunii, instanța se pronunță, dacă a fost sesizată prin cererea de chemare în judecată, și asupra validității actelor juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum și asupra efectelor juridice produse de acestea. Acțiunea poate fi introdusă în termen de un an de la data emiterii actului.

(7) Persoana vătămată în drepturile sau în interesele sale legitime prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe ale Guvernului neconstituționale se poate adresa instanței de contencios administrativ, în condițiile prezentei legi.

(8) Prefectul, Agenția Națională a Funcționarilor Publici și orice subiect de drept public pot introduce acțiuni în contencios administrativ, în condițiile prezentei legi și ale legilor speciale.

(9) La soluționarea cererilor în contencios administrativ, reprezentantul Ministerului Public poate participa, în orice fază a procesului, ori de câte ori apreciază că este necesar pentru apărarea ordinii de drept, a drepturilor și libertăților cetățenilor.



Legislație

◆ Sumar

1. Constituția României: art. 52; 2. Codul de procedură civilă (NCPC): art. 29, art. 30, art. 32, art. 33, art. 36, art. 37, art. 40, art. 56, art. 57; 3. Decretul-Lege nr. 118/1990: art. 10; 4. Legea nr. 50/1991: art. 12; 5. Legea nr. 61/1993: art. 9; 6. Legea nr. 33/1994: art. 20; 7. Legea nr. 44/1994: art. 20; 8. Ordonanța Guvernului nr. 68/1994: art. 19; 9. Legea nr. 36/1995: art. 75; 10. Legea nr. 107/1996: art. 60; 11. Legea nr. 111/1996: art. 54; 12. Legea nr. 213/1998: art. 8, art. 23; 13. Legea nr. 188/1999: art. 80, art. 85, art. 106, art. 109; 14. Legea nr. 182/2000: art. 21; 15. Ordonanța Guvernului nr. 26/2000: art. 44; 16. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 94/2000: art. 3; 17. Ordonanța Guvernului nr. 2/2000: art. 35; 18. Ordonanța Guvernului nr. 66/2000: art. 34; 19. Legea nr. 215/2001: art. 46, art. 69; 20. Legea nr. 101/2006: art. 8; 21. Ordonanța Guvernului nr. 41/2003: art. 21; 22. Codul de procedură fiscală adoptat prin O.G. nr. 92/2003: art. 218; 23. Legea nr. 248/2005: art. 21; 24. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005: art. 18; 25. Legea nr. 192/2006: art. 41; 26. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006: art. 283, art. 286.

◆ Extrase

1. Constituția României (republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003)

~ art. 52. *Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*

(1) Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei.

(2) Condițiile și limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică.

(3) Statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare. Răspunderea statului este stabilită în condițiile legii și nu înlătură răspunderea magistraților care și-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență.

2. Codul de procedură civilă (republicat în M. Of. nr. 247 din 10 aprilie 2015)

~ art. 29. *Noțiune*

Acțiunea civilă este ansamblul mijloacelor procesuale prevăzute de lege pentru protecția dreptului subiectiv pretins de către una dintre părți sau a unei alte situații juridice, precum și pentru asigurarea apărării părților în proces.

~ art. 30. *Cereri în justiție*

(1) Oricine are o pretenție împotriva unei alte persoane ori urmărește soluționarea în justiție a unei situații juridice are dreptul să facă o cerere înaintea instanței competente.

(2) Cererile în justiție sunt principale, accesorii, adiționale și incidentale.

(3) Cererea principală este cererea introductivă de instanță. Ea poate cuprinde atât capete de cerere principale, cât și capete de cerere accesorii.

(4) Cererile accesorii sunt acele cereri a căror soluționare depinde de soluția dată unui capăt de cerere principal.

(5) Constituie cerere adițională acea cerere prin care o parte modifică pretențiile sale anterioare.

(6) Cererile incidentale sunt cele formulate în cadrul unui proces aflat în curs de desfășurare.

~ art. 32. *Condiții de exercitare a acțiunii civile*

(1) Orice cerere poate fi formulată și susținută numai dacă autorul acesteia:

- a) are capacitate procesuală, în condițiile legii;
- b) are calitate procesuală;
- c) formulează o pretenție;
- d) justifică un interes.

(2) Dispozițiile alin. (1) se aplică, în mod corespunzător, și în cazul apărărilor.

~ art. 33. *Interesul de a acționa*

Interesul trebuie să fie determinat, legitim, personal, născut și actual. Cu toate acestea, chiar dacă interesul nu este născut și actual, se poate formula o cerere cu scopul de a preveni încălcarea unui drept subiectiv amenințat sau pentru a preîntâmpina producerea unei pagube iminente și care nu s-ar putea repara.

~ art. 36. *Calitatea procesuală*

Calitatea procesuală rezultă din identitatea dintre părți și subiectele raportului juridic litigios, astfel cum acesta este dedus judecății. Existența sau inexistența drepturilor și a obligațiilor afirmate constituie o chestiune de fond.

~ art. 37. *Legitimarea procesuală a altor persoane*

În cazurile și condițiile prevăzute exclusiv prin lege, se pot introduce cereri sau se pot formula apărări și de persoane, organizații, instituții sau autorități, care, fără a justifica un interes personal, acționează pentru apărarea drepturilor ori intereselor legitime ale unor persoane aflate în situații speciale sau, după caz, în scopul ocrotirii unui interes de grup ori general.

~ art. 40. *Sancțiunea încălcării condițiilor de exercitare a acțiunii civile*

(1) Cererile făcute de o persoană care nu are capacitate procesuală sunt nule sau, după caz, anulabile. De asemenea, în cazul lipsei calității procesuale sau a interesului, instanța va respinge cererea ori apărarea formulată ca fiind făcută de o persoană sau împotriva unei persoane fără calitate ori ca lipsită de interes, după caz.

(2) Încălcarea dispozițiilor prezentului titlu poate, de asemenea, atrage aplicarea și a altor sancțiuni prevăzute de lege, iar cel care a suferit un prejudiciu are dreptul de a fi despăgubit, potrivit dreptului comun.

~ art. 56. *Capacitatea procesuală de folosință*

(1) Poate fi parte în judecată orice persoană care are folosința drepturilor civile.

(2) Cu toate acestea, pot sta în judecată asociațiile, societățile sau alte entități fără personalitate juridică, dacă sunt constituite potrivit legii.

(3) Lipsa capacității procesuale de folosință poate fi invocată în orice stare a procesului. Actele de procedură îndeplinite de cel care nu are capacitate de folosință sunt lovite de nulitate absolută.

~ art. 57. *Capacitatea procesuală de exercițiu*

(1) Cel care are calitatea de parte își poate exercita drepturile procedurale în nume propriu sau prin reprezentant, cu excepția cazurilor în care legea prevede altfel.

(2) Partea care nu are exercițiul drepturilor procedurale nu poate sta în judecată decât dacă este reprezentată, asistată ori autorizată în condițiile prevăzute de legile sau, după caz, de statutele care îi reglementează capacitatea ori modul de organizare.

(3) Lipsa capacității de exercițiu a drepturilor procedurale poate fi invocată în orice stare a procesului.

(4) Actele de procedură îndeplinite de cel care nu are exercițiul drepturilor procedurale sunt anulabile. Reprezentantul sau ocrotitorul legal al acestuia va putea însă confirma toate sau numai o parte din aceste acte.

(5) Când instanța constată că actul de procedură a fost îndeplinit de o parte lipsită de capacitate de exercițiu va acorda un termen pentru confirmarea lui. Dacă actul nu este confirmat, se va dispune anularea lui.

(6) Dispozițiile alin. (5) se aplică în mod corespunzător și persoanelor cu capacitate de exercițiu restrânsă.

3. Decretul-Lege nr. 118/1990 privind acordarea unor drepturi persoanelor persecutate din motive politice de dictatura instaurată cu începere de la 6 martie 1945, precum și celor deportate în străinătate ori constituite în prizonieri (republicat în M. Of. nr. 631 din 23 septembrie 2009)

~ art. 10 alin. (5) – Împotriva deciziei persoana interesată poate face contestație potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

4. Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții (republicată în M. Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004)

~ art. 12 alin. (1) – Autorizațiile de construire sau de desființare, emise cu încălcarea prevederilor legale, pot fi anulate de către instanțele de contencios administrativ, potrivit legii. Anularea autorizațiilor de construire

sau de desființare poate fi cerută, în condițiile legii, și de către prefect, inclusiv la sesizarea expresă a organelor de control ale Inspectoratului de Stat în Construcții.

5. Legea nr. 61/1993 privind alocația de stat pentru copii (republicată în M. Of. nr. 767 din 14 noiembrie 2012)

~ art. 9 – Contestațiile formulate împotriva modului de stabilire și de plată a alocației de stat pentru copii se soluționează potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

6. Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică (republicată în M. Of. nr. 472 din 5 iulie 2011)

~ art. 20 – (1) În cazul în care și noile propuneri vor fi respinse, expropriatorul, precum și proprietarii sau celelalte persoane titulare de drepturi reale asupra imobilului propus spre expropriere pot contesta hotărârea comisiei, constituită potrivit art. 15, la Curtea de apel în raza căreia se află situat imobilul, în termen de 15 zile de la comunicare, potrivit prevederilor Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

(2) Contestația este scutită de taxă și se soluționează de urgență și cu precădere.

7. Legea nr. 44/1994 privind veteranii de război, precum și unele drepturi ale invalizilor și văduvelor de război (republicată în M. Of. nr. 783 din 28 octombrie 2002)

~ art. 20 – Contestațiile privind modul de stabilire a calității de veteran de război și de văduvă de război se soluționează conform Legii contenciosului administrativ nr. 29/1990¹.

8. Ordonanța Guvernului nr. 68/1994 privind protejarea patrimoniului cultural național (publicată în M. Of. nr. 247 din 31 august 1994; aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 41/1995, publicată în M. Of. nr. 105 din 30 mai 1995)

~ art. 19 alin. (2)-(3) – (2) Proprietarii sau titularii de alte drepturi reale asupra monumentelor istorice sau bunurilor culturale mobile clasate pot contesta aceste măsuri în termen de 30 de zile de la primirea notificării din

¹ Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990 a fost abrogată. A se vedea Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

partea Direcției monumentelor istorice, respectiv a Direcției muzeelor și colecțiilor.

(3) Contestațiile se soluționează în termen de 5 zile. Persoanele nemulțumite de soluția dată în rezolvarea contestației se pot adresa instanțelor judecătorești competente, potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 29/1990¹.

9. Legea nr. 36/1995 a notarilor publici și a activității notariale (republicată în M. Of. nr. 444 din 18 iunie 2014)

~ art. 75 alin. (5) – Hotărârea Consiliului de disciplină poate fi atacată cu contestație la Consiliul Uniunii în termen de 15 zile de la comunicare. Hotărârea Consiliului Uniunii poate fi atacată cu recurs la secția de contencios administrativ a Curții de Apel București, în același termen. Hotărârea instanței este definitivă.

10. Legea nr. 107/1996 a apelor (publicată în M. Of. nr. 244 din 8 octombrie 1996)

~ art. 60 – Avizele și autorizațiile de gospodărire a apelor, precum și refuzul de emitere a acestora pot fi contestate potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

11. Legea nr. 111/1996 privind desfășurarea în siguranță, reglementarea, autorizarea și controlul activităților nucleare (republicată în M. Of. nr. 552 din 27 iunie 2006)

~ art. 54 – Orice persoană fizică sau juridică care a suferit un prejudiciu ca urmare a abuzurilor săvârșite de Comisie sau de alt organism prevăzut de prezenta lege poate face plângere, în termen de 30 de zile, la instanța de contencios administrativ.

12. Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică (publicată în M. Of. nr. 448 din 24 noiembrie 1998)

~ art. 8 alin. (1)-(2) – (1) Trecerea bunurilor din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale în domeniul public al acestora, potrivit art. 7 lit. e), se face, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București ori a consiliului local.

¹ Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990 a fost abrogată. A se vedea Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

(2) Hotărârea de trecere a bunurilor poate fi atacată, în condițiile legii, la instanța de contencios administrativ competentă în a cărei rază teritorială se află bunul.

~ *art. 23* – Litigiile cu privire la delimitarea domeniului public al statului, județelor, comunelor, orașelor sau al municipiilor sunt de competență instanțelor de contencios administrativ.

13. Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici (republicată în M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007)

~ *art. 80* – Funcționarul public nemulțumit de sancțiunea aplicată se poate adresa instanței de contencios administrativ, solicitând anularea sau modificarea, după caz, a ordinului sau dispoziției de sancționare.

~ *art. 85 alin. (1)-(2)* – (1) Repararea pagubelor aduse autorității sau instituției publice în situațiile prevăzute la art. 84 lit. a) și b) se dispune prin emiterea de către conducătorul autorității sau instituției publice a unui ordin sau a unei dispoziții de imputare, în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei, sau, după caz, prin asumarea unui angajament de plată, iar în situația prevăzută la lit. c) a aceluiași articol, pe baza hotărârii judecătorești definitive și irevocabile.

(2) Împotriva ordinului sau dispoziției de imputare funcționarul public în cauză se poate adresa instanței de contencios administrativ.

~ *art. 106* – (1) În cazul în care raportul de serviciu a încetat din motive pe care funcționarul public le consideră netemeinice sau nelegale, acesta poate cere instanței de contencios administrativ anularea actului administrativ prin care s-a constatat sau s-a dispus încetarea raportului de serviciu, în condițiile și termenele prevăzute de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările ulterioare, precum și plata de către autoritatea sau instituția publică emitentă a actului administrativ a unei despăgubiri egale cu salariile indexate, majorate și recalculate, și cu celelalte drepturi de care ar fi beneficiat funcționarul public.

(2) La solicitarea funcționarului public, instanța care a constatat nulitatea actului administrativ va dispune reintegrarea acestuia în funcția publică deținută.

~ *art. 109* – Cauzele care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public sunt de competență secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului, cu excepția situațiilor pentru care este stabilită expres prin lege competența altor instanțe.

14. Legea nr. 182/2000 privind protejarea patrimoniului cultural național mobil (republicată în M. Of. nr. 259 din 9 aprilie 2014)

~ art. 21 – (1) Ordinul de clasare, de declasare sau de trecere dintr-o categorie în alta a patrimoniului cultural național a unui bun cultural mobil poate fi contestat de proprietarul sau de titularul dreptului de administrare la Ministerul Culturii, în termen de 30 de zile de la comunicare.

(2) Ministerul Culturii este obligat să soluționeze contestația în termen de 30 de zile de la înregistrarea acesteia.

(3) În cazul în care proprietarul sau titularul dreptului de administrare este nemulțumit de răspunsul la contestația adresată Ministerului Culturii, el se poate adresa, în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, instanțelor judecătorești competente.

15. Ordonanța Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații (publicată în M. Of. nr. 39 din 31 ianuarie 2000, aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 246/2005, publicată în M. Of. nr. 656 din 25 iulie 2005)

~ art. 44 – Litigiile referitoare la recunoașterea utilității publice a asociațiilor și fundațiilor se soluționează potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004.

16. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 94/2000 privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România (republicată în M. Of. nr. 797 din 1 septembrie 2005)

~ art. 3 alin. (7) – Deciziile Comisiei speciale de retrocedare vor putea fi atacate cu contestație la instanța de contencios administrativ în a cărei rază teritorială este situat imobilul solicitat, în termen de 30 de zile de la comunicarea acestora. Hotărârea pronunțată de instanța de contencios administrativ este supusă căilor de atac potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004.

17. Ordonanța Guvernului nr. 2/2000 privind organizarea activității de expertiză tehnică judiciară și extrajudiciară (publicată în M. Of. nr. 26 din 25 ianuarie 2000; aprobată prin Legea nr. 156/2002, publicată în M. Of. nr. 249 din 15 aprilie 2002)

~ art. 35 alin. (3)-(6) – (3) Împotriva sancțiunii disciplinare aplicate expertul poate face plângere în termen de 15 zile de la comunicare. Plângerea făcută în termen suspendă executarea sancțiunii.

(4) Plângerea se rezolvă în termen de 30 de zile de la data înregistrării de către ministrul justiției sau de un împuternicit anume desemnat de acesta.

(5) Hotărârea ministrului justiției poate fi atacată la instanța de contencios administrativ competentă, potrivit legii.

(6) Hotărârea instanței este definitivă.

18. Ordonanța Guvernului nr. 66/2000 privind organizarea și exercitarea profesiei de consilier în proprietate industrială (republicată în M. Of. nr. 1019 din 21 decembrie 2006)

~ art. 34 alin. (1)-(2) – (1) Împotriva hotărârii comisiei de disciplină a Camerei prin care s-a aplicat o sancțiune prevăzută la art. 31 lit. c) și d) se poate formula contestație la instanța judecătorească competentă, în termen de 30 de zile de la data comunicării hotărârii.

(2) Competența de judecată aparține instanței de contencios administrativ. Procedura prealabilă nu este obligatorie.

19. Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale (republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007)

~ art. 46 – (1) Nu poate lua parte la deliberare și la adoptarea hotărârilor consilierul local care, fie personal, fie prin soț, soție, afini sau rude până la gradul al patrulea inclusiv, are un interes patrimonial în problema supusă dezbaterilor consiliului local.

(2) Hotărârile adoptate de consiliul local cu încălcarea dispozițiilor alin. (1) sunt nule de drept. Nulitatea se constată de către instanța de contencios administrativ. Acțiunea poate fi introdusă de orice persoană interesată.

~ art. 69 – (1) Mandatul primarului este de 4 ani și se exercită până la depunerea jurământului de către primarul nou-ales. Mandatul primarului poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război, calamitate naturală, dezastru sau sinistru deosebit de grav.

(2) Mandatul primarului încetează de drept în condițiile legii statutului aleșilor locali, precum și în următoarele situații:

a) dacă acesta se află în imposibilitatea exercitării funcției datorită unei boli grave, certificate, care nu permite desfășurarea activității în bune condiții timp de 6 luni pe parcursul unui an calendaristic;

b) dacă acesta nu își exercită, în mod nejustificat, mandatul timp de 45 de zile consecutiv.

(3) În cazurile prevăzute la alin. (2), prefectul, prin ordin, ia act de încetarea mandatului primarului.

(4) Ordinul prefectului poate fi atacat de primar la instanța de contencios administrativ în termen de 10 zile de la comunicare.

(5) Instanța de contencios administrativ este obligată să se pronunțe în termen de 30 de zile. În acest caz, procedura prealabilă nu se mai efectuează, iar hotărârea primei instanțe este definitivă și irevocabilă.

20. Legea nr. 101/2006 a serviciului de salubritate a localităților (republicată în M. Of. nr. 658 din 8 septembrie 2014)

~ art. 8 – (1) În exercitarea atribuțiilor ce le revin potrivit art. 6 alin. (1), autoritățile administrației publice locale adoptă hotărâri sau emit dispoziții, după caz.

(2) Hotărârile autorităților deliberative ale unităților administrativ-teritoriale, adoptate în aplicarea prezentei legi, pot fi atacate la instanțele de contencios administrativ de persoanele fizice sau juridice interesate, în condițiile legii.

21. Ordonanța Guvernului nr. 41/2003 privind dobândirea și schimbarea pe cale administrativă a numelor persoanelor fizice (publicată în M. Of. nr. 68 din 2 februarie 2003; aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 323/2003, publicată în M. Of. nr. 510 din 15 iulie 2003)

~ art. 21 – În cazul admiterii unei cereri de schimbare a numelui pe cale administrativă, persoana căreia i-a fost vătămât un drept sau un interes legitim recunoscut de lege poate solicita, pe cale judecătorească, în condițiile Legii nr. 29/1990¹, cu modificările ulterioare, anularea dispoziției de schimbare a numelui. Acțiunea în justiție poate fi introdusă în termen de 6 luni de la data la care a luat cunoștință de schimbarea numelui și numai dacă persoana care o depune face dovada că, din motive obiective, neimputabile ei, nu a putut formula opoziția prevăzută la art. 11.

22. Codul de procedură fiscală adoptat prin O.G. nr. 92/2003 (republicat în M. Of. nr. 513 din 31 iulie 2007)

~ art. 218 alin. (2) – Deciziile emise în soluționarea contestațiilor pot fi atacate de către contestatar sau de către persoanele introduse în procedura de soluționare a contestației potrivit art. 212, la instanța judecătorească de contencios administrativ competentă, în condițiile legii.

¹ Legea nr. 29/1990 a fost abrogată. A se vedea Legea nr. 554/2004.

23. Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (publicată în M. Of. nr. 682 din 29 iulie 2005)

~ *art. 21* – (1) Dacă în urma depunerii cererii pentru eliberarea pașaportului simplu electronic ori a pașaportului simplu temporar se constată faptul că nu sunt îndeplinite condițiile prevăzute de lege în acest sens, solicitantului i se respinge cererea.

(2) Decizia de respingere a cererii, precum și motivele care au stat la baza acesteia se comunică solicitantului în scris, în termenul stabilit pentru soluționarea cererii.

(3) Decizia de respingere a cererii este supusă controlului judecătoresc, potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004.

24. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului (publicată în M. Of. nr. 1196 din 30 decembrie 2005; aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 265/2006, publicată în M. Of. nr. 586 din 6 iulie 2006)

~ *art. 18* – Litigiile generate de emiterea, revizuirea, suspendarea sau anularea actelor de reglementare se soluționează de instanțele de contencios administrativ competente.

25. Legea nr. 192/2006 privind medierea și organizarea profesiei de mediator (publicată în M. Of. nr. 441 din 22 mai 2006)

~ *art. 41 alin. (1)* – Hotărârea Consiliului de mediere de aplicare a sancțiunilor prevăzute la art. 39 alin. (1) poate fi atacată la instanța de contencios administrativ competentă, în termen de 15 zile de la comunicarea acesteia.

26. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii (publicată în M. Of. nr. 418 din 15 mai 2006; aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 337/2006, publicată în M. Of. nr. 625 din 20 iulie 2006)

~ *art. 283 alin. (1)-(1¹)* – (1) Instanța competentă să soluționeze plângerea formulată împotriva deciziei pronunțate de Consiliu este curtea de apel, secția de contencios-administrativ și fiscal în a cărei rază se află sediul autorității contractante. Cu excepția cazurilor în care plângerea are ca

obiect contestarea amenzii, Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor nu are calitatea de parte în proces.

(1¹) Instanța competentă să soluționeze plângerea formulată împotriva deciziei pronunțate de Consiliu privind procedurile de atribuire de servicii și/sau lucrări aferente infrastructurii de transport de interes național, așa cum este definită de legislația în vigoare, este Curtea de Apel București, Secția de contencios administrativ și fiscal.

~ art. 286 alin. (1) – Procesele și cererile privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum și cele privind executarea, nulitatea, anularea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a contractelor de achiziție publică se soluționează în primă instanță de către secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante.



Decizii ale Curții Constituționale

1. Accesul la justiție

Prin *Decizia nr. 256 din 14 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial nr. 341 din 17 aprilie 2006*, Curtea Constituțională a constatat că prevederile art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 sunt constituționale în raport cu dispozițiile art. 21 alin. (1) și (4) și art. 52 alin. (1) din Constituție.

Autorul excepției a susținut că prevederile legale criticate contravin dispozițiilor art. 21 alin. (1) și alor art. 52 alin. (1) din Constituție, pentru că se aplică și în ipoteza vătămării unor interese legitime publice, apreciind că dispozițiile art. 52 alin. (1) din Constituție au rezervat acțiunea în contencios administrativ numai persoanei vătămate într-un drept sau interes legitim al său, iar vătămarea unui interes legitim public aduce atingere unei colectivități, și nu unei persoane determinate. În același sens, a invocat și prevederile art. 21 alin. (1) din Constituție, care garantează accesul liber la justiție al oricărei persoane pentru a-și apăra drepturile, interesele și libertățile sale legitime.

Din interpretarea gramaticală a art. 52 alin. (1) din Constituție, Curtea Constituțională a reținut că acest text face trimitere în *terminis* numai la existența vătămării unui drept al persoanei, prin folosirea pronumelui posesiv „său”, pe când în cazul interesului legitim nu se distinge dacă acesta poate fi public sau privat. Aceasta în timp ce, potrivit art. 21 alin. (1) din Constituție, exercitarea acțiunii în justiție de către orice persoană este posibilă pentru apărarea „drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime”.

Subliniind astfel elementele specifice ale acțiunii în contencios administrativ, Curtea Constituțională a precizat că, în lipsa unei precizări exprese în art. 52, se face aplicarea principiului de drept *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, reglementarea posibilității sesizării instanței de contencios administrativ asigurând atât ocrotirea interesului public, cât și respectarea interesului privat al persoanei ale cărei drepturi, libertăți sau interese legitime au fost vătămăte.

2. Calitatea procesuală activă a Avocatului Poporului

Prin Decizia nr. 507 din 17 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial nr. 1154 din 7 decembrie 2004, Curtea Constituțională a stabilit că dispozițiile referitoare la Avocatul Poporului din cuprinsul art. 1 alin. (3), art. 7 alin. (5), art. 11 alin. (3), art. 13 alin. (2) și art. 28 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 sunt constituționale.

În motivarea deciziei pronunțate în cadrul unui control de constituționalitate anterior promulgării legii, Curtea Constituțională a reținut că în urma revizuirii Constituției au fost amplificate atribuțiile instituției Avocatului Poporului în ceea ce privește apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor în raporturile lor cu autoritățile publice.

Nicio prevedere constituțională nu interzice Avocatului Poporului să apere drepturile și libertățile cetățenilor în raport cu toate autoritățile publice, inclusiv cu autoritatea judecătorească.

Calitatea procesuală conferită Avocatului Poporului prin art. 1 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 concordă cu rolul și atribuțiile ce revin acestei instituții conform dispozițiilor art. 59 alin. (1) din Constituție și celor ale art. 1 alin. (1) și art. 13 lit. c) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului.

Din analiza textului de lege criticat, Curtea Constituțională a mai reținut că Avocatul Poporului are posibilitatea de a sesiza instanța de contencios administrativ în mod circumstanțiat, atunci când, ca urmare a controlului sesizării formulate de o persoană fizică, apreciază că ilegalitatea actului sau excesul de putere al autorității administrative nu poate fi înlăturat decât prin justiție. Instituirea pentru Avocatul Poporului a atribuției referitoare la posibilitatea sesizării instanței de contencios administrativ în condițiile prevăzute de art. 1 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 asigură atât ocrotirea interesului public, cât și respectarea interesului privat al persoanei fizice ale cărei drepturi, libertăți sau interese legitime au fost vătămăte fără a fi încălcat art. 21 alin. (1) din Constituție.

În opinia Curții Constituționale, „acordarea unei asemenea competențe Avocatului poporului, precum și celorlalte autorități – prefect, Ministerul Public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici – prevăzute la art. 1 alin. (4) și (8) din Lege (...) nu exclude și nu limitează dreptul persoanei vătămate într-un drept al său ori într-un interes legitim de către o autoritate publică de a se adresa justiției”.

Exercitând atribuția prevăzută de textul de lege criticat, Avocatul Poporului nu se substituie în drepturile procesuale ale cetățeanului, ci îl sprijină pe acesta, inclusiv prin introducerea acțiunii la instanța de contencios administrativ, el fiind singurul care decide continuarea sau nu a procesului împotriva autorității administrative abuzive, în acord cu principiul înscris la art. 21 alin. (1) din Constituție referitor la accesul liber la justiție.

3. Dreptul autorității emitente de a ataca un act nelegal. Neretroactivitatea legii

Prin Decizia nr. 371 din 4 mai 2006, publicată în Monitorul Oficial nr. 491 din 7 iunie 2006, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004.

Autorul excepției a considerat că aceste dispoziții aduc atingere prevederilor constituționale ale art. 15 alin. (2) referitoare la principiul neretroactivității legii, ale art. 44 alin. (1) teza întâi, privind garantarea dreptului de proprietate, și alin. (3), referitor la exproprierea pentru o cauză de utilitate publică. În esență, critica de neconstituționalitate a constatat în susținerea că art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 permite ca și actele administrative emise anterior intrării sale în vigoare să fie supuse controlului judecătoresc, încălcând principiul neretroactivității legii și reglementând o adevărată expropriere.

Curtea Constituțională a reținut că legea în raport cu care se apreciază existența cauzei de nulitate este cea în vigoare la momentul emiterii actului administrativ nelegal, potrivit regulii *tempus regit actum*, legiuitorul statuând că legea aplicabilă anulării actului (legea procedurală – n.n.) este aceea din momentul anulării efective, în speță Legea nr. 554/2004, ceea ce este în conformitate cu principiul retroactivității efectelor nulității, fără a aduce atingere dispozițiilor art. 15 alin. (2) din Constituție. Curtea a mai reținut că art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 este o normă procedurală adoptată de legiuitor potrivit competenței sale stabilite prin art. 126 alin. (2) din Legea fundamentală.

Cu privire la art. 44 alin. (1) teza a doua din Constituție, Curtea Constituțională a reținut că, potrivit textului menționat referitor la garantarea dreptului de proprietate, conținutul și limitele acestui drept sunt stabilite de

lege, iar emiterea unei autorizații de construire cu încălcarea prevederilor legii nu poate justifica protecția dreptului de proprietate instituită prin art. 44 alin. (1) teza întâi.

4. Dreptul autorității emitente de a ataca un act nelegal. Principiul legalității

Prin *Decizia nr. 574 din 19 septembrie 2006, publicată în Monitorul Oficial nr. 855 din 18 octombrie 2006*, Curtea Constituțională a stabilit că prevederile art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 nu contravin dispozițiilor art. 52 alin. (1) și (2) din Constituție, care consacră dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică de a obține recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, în condițiile și limitele stabilite prin lege organică.

În acest sens, a reținut că art. 1 alin. (5) din Constituție consacră principiul legalității, constând în obligația generală de respectare a Constituției, a supremației sale și a legilor. Aceasta presupune ca actele administrative ale autorităților publice să fie emise cu respectarea strictă a dispozițiilor legale în vigoare, iar actele care au fost emise cu nerespectarea anumitor prevederi legale să fie revocate ori anulate.

Actele administrative care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice nu mai pot fi revocate de autoritățile emitente, constatarea nulității sau anularea acestora putând fi dispusă numai de instanța judecătorească, procedura de judecată și competența fiind stabilite prin lege, conform art. 126 alin. (2) din Constituție.

Astfel, este o opțiune a legiuitorului ca pentru constatarea nulității și anularea actului administrativ nelegal să prevadă calea și procedura contenciosului administrativ și să confere autorității emitente dreptul de a sesiza instanța.

Constatarea nulității sau anularea actului administrativ nelegal se face la cererea autorității emitente, întrucât persoana beneficiară a actului nu are interes să ceară aceasta.

Curtea a mai observat că dispozițiile tezei a doua a alin. (6) al art. 1 din Legea nr. 554/2004 exclud măsurile abuzive din partea autorității publice emitente, întrucât prevăd competența instanței judecătorești de a se pronunța, la cerere, și asupra legalității actelor civile încheiate în baza acelui act, precum și asupra efectelor civile produse.

5. Dreptul autorității emitente de a ataca un act nelegal. Contencios administrativ obiectiv

Prin *Decizia nr. 638 din 3 octombrie 2006, publicată în Monitorul Oficial nr. 903 din 7 noiembrie 2006*, Curtea Constituțională a constatat că prevederile

art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 reglementează un caz de contencios administrativ obiectiv, care se referă la analizarea în abstract a unei chestiuni de legalitate, având în vedere realizarea unui interes public, caracterizându-se prin generalitate și impersonalitate.

Justificarea constituțională a textului de lege apare cu claritate în prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit căreia „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”. Un act administrativ emis cu nerespectarea legii este nul, iar în lipsa art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 s-ar putea ajunge la menținerea în sistemul normativ a unor acte nelegale care, în lipsa unei persoane interesate în mod direct și personal sau vătămate, nu ar putea fi atacate în justiție, rămânând definitive și putând pe această cale să pericliteze anumite interese de ordin public.

Curtea a mai reținut că prevederile art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 nu intră în contradicție cu dispozițiile art. 52 și ale art. 126 alin. (6) din Constituție, întrucât aceste texte vizează contenciosul administrativ, în genere, și nu limitează contenciosul administrativ obiectiv, iar în raport cu prevederile art. 21 alin. (1)-(3) din Constituție atât reclamantul, cât și pârâtul au asigurate toate mijloacele procedurale necesare realizării unui proces echitabil.

↳ **Notă:** Considerentele expuse au fost reținute și în *Decizia nr. 63 din 25 ianuarie 2007, publicată în Monitorul Oficial nr. 110 din 14 februarie 2007*.

6. Participarea procurorului în proces

6.1. Prin *Decizia nr. 65 din 25 ianuarie 2007, publicată în Monitorul Oficial nr. 107 din 13 februarie 2007*, prevederile art. 1 alin. (9) din Legea nr. 554/2004, așa cum au fost modificate prin O.U.G. nr. 190/2005 pentru realizarea unor măsuri necesare în procesul de integrare europeană, au fost considerate neconstituționale¹.

În esență, s-a reținut că prin actul normativ respectiv s-a urmărit restrângerea participării procurorului numai în litigiile civile, iar nu și în cele care fac obiectul reglementării speciale a contenciosului administrativ.

Una dintre premisele realizării rolului constituțional ce revine Ministerului Public constă tocmai în participarea în ședință a reprezentantului său, ca o

¹ A fost analizat art. 1 alin. (9) în forma anterioară modificărilor aduse prin Legea nr. 262/2007. Textul avea următorul conținut: „Cererile în contencios administrativ se soluționează fără participarea reprezentantului Ministerului Public. Pentru situația prevăzută la alin. (5), instanța, din oficiu sau la cerere, poate introduce în cauză organisme sociale cu personalitate juridică interesate”.

garanție în plus a apărării ordinii de drept, a intereselor generale ale societății și în scopul apărării drepturilor și libertăților cetățenilor, astfel încât, prin raportare la dispozițiile art. 45 alin. (3) C. pr. civ., este inadmisibil ca în cadrul litigiilor civile să se recunoască posibilitatea participării procurorului în anumite condiții, iar în cele de contencios administrativ, unde Ministerul Public ar putea acționa în mod eficient pentru îndeplinirea competențelor prevăzute de art. 131 alin. (1) din Constituție, rolul acestuia să fie limitat numai la ipotezele stricte prevăzute de art. 1 alin. (4) și (5) din Legea nr. 554/2004.

6.2. Prin *Decizia nr. 1192 din 11 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial nr. 823 din 8 decembrie 2008*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 1 alin. (9) teza întâi din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în forma rezultată după modificările aduse prin art. I pct. 2 din Legea nr. 262/2007 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în Monitorul Oficial nr. 510 din 30 iulie 2007, având următorul conținut: „La soluționarea cererilor în contencios administrativ, reprezentantul Ministerului Public poate participa, în orice fază a procesului, ori de câte ori apreciază că este necesar pentru apărarea ordinii de drept, a drepturilor și libertăților cetățenilor”.

În esență, Curtea Constituțională a reținut că, în actuala reglementare, textul criticat reflectă în planul legii organice conținutul normativ al art. 131 alin. (1) din Constituție, care consacră rolul Ministerului Public de reprezentant al intereselor generale ale societății și de apărător al ordinii de drept, precum și al drepturilor și libertăților cetățenilor. Pe de altă parte, nici considerentele care au condus la declararea ca neconstituționale, prin *Decizia Curții Constituționale nr. 65 din 25 ianuarie 2007*, a prevederilor art. 1 alin. (9) teza întâi din Legea nr. 554/2004 (în redactarea de la acea vreme) nu pot fi invocate în prezenta cauză, deoarece o interdicție expresă a legii nu poate avea aceleași efecte juridice ca o normă dispozitivă, ce reglementează o prerogativă sau o posibilitate. Dacă în vechea redactare textul de lege interzicea în mod expres participarea procurorului la soluționarea cererilor în contencios administrativ, în prezent, textul de lege nu interzice, ci, dimpotrivă, reglementează posibilitatea participării acestuia, în orice fază a procesului, dacă natura cauzei o cere, în sensul că sunt puse în discuție interese generale ale societății, ordinea de drept, precum și drepturi sau libertăți ale cetățenilor, astfel încât să se impună participarea reprezentantului Ministerului Public, conform rolului său constituțional.



1. Persoana vătămată

„O primă întrebare care s-ar putea naște cu referire la **persoanele care se pot adresa instanței de contencios administrativ** competente ar fi aceea dacă sintagma «*orice persoană*» semnifică numai persoanele fizice, atât cele fizice, cât și cele juridice, sau și alte categorii de persoane. Aceasta întrucât prin noul text s-a renunțat la vechea formulare «*orice persoană fizică sau juridică*», din Expunerea de motive rezultând că instituția contenciosului administrativ reprezintă o garanție juridică a cetățeanului, iar art. 52 din Constituția revizuită aparține structural Cap. II (Drepturile și libertățile fundamentale).

Răspunsul este oferit atât de art. 2 alin. (1) lit. a), cât și de art. 1 alin. (5) din proiect, în sensul că semnificația sintagmei «*persoană vătămată*» este următoarea: «*orice persoană fizică sau juridică ori grup de persoane titulare ale unor drepturi subiective sau interese legitime, publice sau private, vătămate prin acte administrative sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri la care se consideră îndreptățite*» și că acțiunile în contencios administrativ ce au ca obiect apărarea unui interes public vătămat printr-un act administrativ, individual sau normativ, pot fi introduse și de grupuri de persoane fizice care nu sunt constituite într-o persoană juridică, sau, după caz, de persoane juridice, potrivit specificului activității acestora” (R.A. Lazăr, *Considerații asupra Proiectului Legii contenciosului administrativ*, în RDP nr. 3/2004, pp. 66-83).

2. Avocatul Poporului

„Avocatul Poporului este «*gardianul*» cetățeanului numai față de autoritățile administrației publice, aspecte ce rezultă din spiritul reglementărilor constituționale (art. 58-60), pe de o parte, precum și din litera reglementărilor legale (Legea nr. 35/1997, modificată prin Legea nr. 181/2002 și Legea nr. 233/2004)” (A. Iorgovan, *Comentariu privind unele puncte de vedere referitoare la Proiectul Legii contenciosului administrativ*, în RDP nr. 3/2004, pp. 84-88).

3. Acțiunea formulată de autoritatea emitentă

3.1. Excepție de la principiul revocabilității actului administrativ

„În opinia inițiatorului legii, prin conținutul său, textul legal menționat mai sus [art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 – n.n.] rezolvă o veche dispută teoretică, care în practica judiciară a primit soluții diferite, anume **problema revocării actului administrativ** care a dat naștere la raporturi juridice.

Suntem însă de părere că o astfel de reglementare face inutilă însăși procedura administrativă prealabilă instituită prin dispozițiile imperative

cuprinse în art. 7 alin. (1), care conferă autorității publice emitente posibilitatea de a reexamina propriul său act și, eventual, de a-l revoca, prevenind astfel un nou proces.

Textul art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 se referă la o acțiune introdusă de autoritatea emitentă pentru constatarea nulității actului administrativ nelegal care, intrând în circuitul juridic, a produs efecte juridice specifice altor ramuri de drept și nu mai poate fi revocat. De asemenea, el consacră, pentru prima dată în dreptul nostru administrativ, principiul unanim admis al revocabilității actelor administrative și o excepție de la acest principiu” [L. Giurgiu, *Câteva considerații referitoare la acțiunea introdusă de autoritatea publică emitentă a actului administrativ, în temeiul dispozițiilor art. 1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în C. Jud. nr. 3/2007, pp. 62-67*].

3.2. Termenul de un an în care autoritatea emitentă poate formula acțiunea în anularea actului

„(...) în ce ne privește, profitând de omisiunea legiuitorului de a-și manifesta opțiunea expresă cu privire la acest termen, vom opina în sensul calificării acestuia ca fiind un termen prefix, chiar *de lege lata*. Cel puțin două observații se impun:

(i) termenul se aplică în situația actelor administrative irevocabile, *dar ilegale*. Este vorba despre ilegalitățile simple, adică acelea care au la bază culpa administrației;

(ii) (...) incidentele în curgerea acestui termen ar trebui să fie excluse” (O. Podaru, *Despre prescripție și pseudoprescripție în contenciosul administrativ, în C. Jud. nr. 1/2014, pp. 29-41*).

4. Persoana de drept public. Contenciosul obiectiv

„Ceea ce trebuie evidențiat, din perspectiva caracterului inovator al noii legi, este faptul că aceasta consfințește nu numai cadrul general pentru exercițiul contenciosului administrativ subiectiv, ci, deopotrivă, pentru **contenciosul administrativ obiectiv**, destinat a apăra legalitatea obiectivă.

Admiterea de principiu, în chiar legea fundamentală, a dreptului la acțiune al **prefectului** împotriva unor acte considerate ilegale, obiectiv, nu împiedică, ci, din contră, justifică cu atât mai mult așezarea unor construcții juridice care să asigure realitatea statului de drept, legiferarea generală a dreptului la acțiune al persoanelor de drept public împotriva actelor care vatămă starea de legalitate obiectivă.

Sensul vătămării unui drept sau interes legitim, astfel cum este prevăzut în partea a doua a art. 1 alin. (8), nu se confundă cu cel ce fundamentează acțiunea în contenciosul administrativ care acuză vătămarea unui drept subiectiv, direct

și personal, ori a unui interes legitim privat (...)” [N. Scutea, M.M. Popa, *Unele controverse doctrinare privind Legea contenciosului administrativ la un an de la intrarea sa în vigoare (partea I), în RDP nr. 1/2006, pp. 56-72*].

5. Organismele sociale interesate

„Observând textele menționate mai sus¹, se poate observa cu ușurință recunoașterea prin legea specială a calității procesuale active, în nume propriu, a unei organizații sindicale, inclusiv pentru apărarea unor interese ale membrilor săi.

Prin urmare, spre deosebire de art. 28 din Legea nr. 62/2011, putem constata că:

i. prin acțiunea promovată în condițiile acestei legi (Legea nr. 554/2004) se poate urmări atât apărarea unor drepturi, cât și a unor interese legitime;

ii. nu este necesară o mandatare expresă a organizației sindicale (aceasta reprezentând un organism social interesat) de către membrii săi, deoarece aceasta nu trebuie să formuleze acțiunea în numele membrilor, recunoscându-i-se direct legitimare procesuală activă în nume propriu” (M. Eftimie, *Acțiune în contencios administrativ formulată de o federație sindicală. Organism social interesat. Calitate procesuală activă, comentariu la decizia nr. 3671 din 21 septembrie 2012 a ICCJ, s. cont. adm. fisc., în RRDJ nr. 1/2013, pp. 85-93*).



Jurisprudență

1. Obiectul acțiunii în contenciosul administrativ. Separația puterilor statului

(...) invocarea unor principii și a prevederilor Constituției României nu poate suplini obligația legală a reclamantului de a se conforma dispozițiilor art. 1 din Legea nr. 554/2004, respectiv de a ataca un act vătămător sau un refuz de rezolvare a unei cereri.

Pe baza prevederilor constituționale ce consacră principiul separării puterilor în stat, este inadmisibilă cererea de obligare a autorității executive să îndeplinească promisiunile electorale din programul politic adoptat.

Cererea este inadmisibilă și sub aspectul obligării autorității administrative, în speță Guvernul României, să emită un act normativ cu obiect special de identificare a surselor de finanțare, potrivit aceluiași principiu

¹ Art. 1 alin. (1), art. 2 alin. (1) lit. a), p), r) și s) din Legea nr. 554/2004 – n.n.

constituțional (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1257 din 28 februarie 2007, în *Înalta Curte de Casație și Justiție, Jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal pe anul 2007, Semestrul I, Ed. Hamangiu, București, 2007, pp. 17-20*).

2. Calitate procesuală activă. Persoana vătămată într-un drept sau într-un interes legitim

Ațiunea în contencios administrativ poate fi promovată de orice persoană ale cărei drepturi sau interese legitime au fost vătămate printr-un act administrativ nelegal sau prin refuzul unei autorități administrative de a-i soluționa o cerere legitimă.

Refuzul autorității publice locale de a dispune rectificarea unei schițe de plan care prejudiciază reclamanta poate fi cenzurat de instanța de contencios administrativ, chiar dacă reclamanta nu a fost parte în contractul de vânzare-cumpărare, ce are ca anexă schița de plan (*C. Ap. Ploiești, s. com. cont. adm. fisc., dec. nr. 89/2005, în Jurisprudența Curții de Apel Ploiești, 2005, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 202*).

3. Calitate procesuală activă. Terțul vătămat

Conform art. 1 alin. (1) și (2) din Legea nr. 554/2004, modificată:

„(1) Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public.

(2) Se poate adresa instanței de contencios administrativ și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept”.

Potrivit art. 2 din același act normativ, persoana vătămată este orice persoană titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ.

Ca atare, în raport de dispozițiile normative anterior citate, reclamant, în sens de persoană vătămată, poate fi și un terț în raport cu autoritatea

emitentă și cu beneficiarul actului administrativ unilateral cu caracter individual (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2145 din 9 mai 2014, nepublicată).

4. Hotărâre de guvern privind atestarea domeniului public de interes local. Acțiune formulată de titularul unui drept de administrare. Interes legitim. Calitate procesuală activă

Contrar susținerilor recurentului Guvernul României, faptul că intimata-reclamantă nu afirmă calitatea de proprietar al terenului, ci „doar” pe aceea de administrator, recunoscută prin art. 10 și art. 11 din Legea nr. 46/2008, precum și prin art. 7 din H.G. nr. 1105/2008, nu constituie un obstacol în verificarea legalității actului administrativ, câtă vreme art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, ce reflectă dispoziția constituțională cuprinsă în art. 52 alin. (1), recunoaște oricărei persoane care se consideră vătămată „într-un drept al său ori într-un *interes legitim*” posibilitatea formulării unei acțiuni având ca finalitate anularea actului administrativ.

Or, interesul intimei-reclamante de a se clarifica apartenența bunului „liziera de salcâmi”, inclus în amenajamentele silvice, la categoria celor care compun domeniul public de interes național este, în mod evident, legitim (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1920 din 6 aprilie 2012).

5. Calitate procesuală activă. Titularul de drepturi și obligații în raportul juridic dedus judecății. Operațiune vamală. Mandat acordat unei alte persoane. Limitele mandatului

Fundația „A”, prin reprezentantul său legal, l-a împuternicit pe reclamant ca în numele și pentru fundație să îndeplinească formalitățile pentru introducerea în țară a unui autoturism donat fundației, mandatul fiind gratuit; actele, faptele și semnătura mandatarului sunt opozabile fundației, în limitele mandatului.

Prin urmare, este în afara oricărui dubiu că titularul de operațiune vamală ce răspunde pentru neîncheierea regimului suspensiv este persoana juridică în cauză, respectiv Fundația „A”.

Atâta timp cât titularul operațiunii vamale este o persoană juridică, actele întocmite de mandatarul său fiindu-i opozabile, calitatea procesuală activă îi revine acesteia, iar nu mandatarului, care nu poate ataca actul

constatator și procesul-verbal, întrucât titularul dreptului la acțiune trebuie să fie același cu titularul dreptului subiectiv încălcat sau nerecunoscut.

Pentru exercitarea dreptului de chemare în judecată, procura trebuie făcută în scris, sub semnătură legalizată, conform art. 68 alin. (1) C. pr. civ., or, așa cum s-a arătat, mandatul reclamantului a fost doar de a aduce autoturismul pentru o fundație din Germania, cu întocmirea formalităților în numele și pentru fundație (*C. Ap. Cluj, s. com. cont. adm. fisc., dec. nr. 11790 din 21 noiembrie 2005, în Curtea de Apel Cluj, Buletinul jurisprudenței, 2005, Ed. Sfera, Cluj-Napoca, 2006, pp. 412-414*).

6. Hotărâre a consiliului local. Acțiune în contencios administrativ formulată de consilieri locali. Calitate procesuală activă

În temeiul art. 1 din Legea contenciosului administrativ și al art. 52 din Constituția României, se poate adresa instanței de contencios administrativ orice persoană care se consideră vătămată într-un drept sau într-un interes legitim printr-un act administrativ sau prin nerezolvarea unei cereri în termenul legal.

A stabili, pe bază de probe, dacă există o vătămare este o problemă ce ține de fondul litigiului administrativ, iar nu de calitatea procesuală. Având în vedere că, potrivit art. 52 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, consilierii locali în exercitarea mandatului sunt în exercițiul colectivității locale, iar, potrivit art. 53 alin. (1) din aceeași lege, consilierii răspund solidar pentru activitatea consiliului local din care fac parte sau, după caz, în nume propriu pentru activitatea desfășurată în exercitarea mandatului și pentru hotărârile votate, aceștia au legitimare procesuală activă în atacarea hotărârilor pe care le consideră nelegale, motiv pentru care critica privind lipsa calității procesuale active a reclamantilor este nefondată (*C. Ap. București, s. a VIII-a cont. adm. fisc., dec. nr. 821 din 2 aprilie 2005, în Curtea de Apel București, Culegere de practică judiciară în materia contenciosului administrativ și fiscal, 2005, Ed. Universul Juridic, București, 2006, pp. 402-405*).

↳ **Notă:** Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale a fost republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007.

7. Act administrativ fiscal. Contestație formulată de administratorul societății în sarcina căreia au fost stabilite obligațiile bugetare. Calitate procesuală activă

7.1. Într-adevăr, din prevederile art. 3 și urm. din O.U.G. nr. 13/2001 privind soluționarea contestațiilor împotriva măsurilor dispuse prin actele de control sau de impunere întocmite de organele Ministerului Finanțelor Publice, în vigoare la data respectivă, rezultă că numai persoana fizică sau juridică în sarcina căreia au fost stabilite obligații bugetare are calitatea de a contesta actul de control sau de impunere.

Or, în cauză, intimatul-reclamant a contestat în nume propriu procesul-verbal încheiat de organele de control, prin care au fost stabilite obligații bugetare în sarcina SC C. SRL, pentru o perioadă când acesta deținuse calitatea de administrator al societății, așa cum se menționează în mod expres în actul de control contestat.

Or, la data de 20 octombrie 2003 intrase în vigoare Legea pentru revizuirea Constituției, art. 48 alin. (1) fiind modificat în sensul că și o persoană vătămată într-un interes legitim de o autoritate publică printr-un act administrativ este îndreptățită să obțină recunoașterea interesului legitim și anularea actului.

Astfel fiind, dispozițiile art. 3 și urm. din O.U.G. nr. 13/2001 trebuiau interpretate în sensul acestor noi prevederi constituționale și, chiar dacă intimatul-reclamant nu avea dreptul recunoscut de lege pentru a contesta procesul-verbal de control, el are un puternic interes legitim, actul administrativ atacat vizând activitatea societății dintr-o perioadă în care el avea calitatea de administrator, răspunzând deci de rezultatele activității pe care a condus-o (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 412 din 27 ianuarie 2005, în Buletinul Casației nr. 3/2005, p. 55*).

↳ **Notă:** O.U.G. nr. 13/2001 a fost abrogată prin O.G. nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală. Potrivit art. 205 alin. (2) din acest act normativ, este îndreptățit la contestație cel care consideră că a fost lezat în drepturile sale printr-un act administrativ sau prin lipsa acestuia.

Constituția României, revizuită, a fost republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003. În noua numerotare a textelor, dispozițiile fostului art. 48 se regăsesc în art. 52.

7.2. În ceea ce privește excepția lipsei calității procesuale active a recurentului-reclamant, Înalta Curte constată că sentința a fost pronunțată cu încălcarea dispozițiilor art. 205 alin. (1) C. pr. fisc. corelat cu art. 1 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, care dau dreptul altei persoane decât destinatarul actului administrativ să acționeze în contencios administrativ dacă se consideră vătămată (lezată) într-un drept sau într-un interes legitim.

În speță, recurentul-reclamant, asociat și administrator al societății, a invocat un interes legitim privat în accepțiunea art. 2 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 554/2004, derivând din posibilitatea de a-i fi atrasă răspunderea personală pentru creanțele societății (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3078 din 27 iunie 2014, nepublicată*).

7.3. (...) Interesul reclamantului în contestarea respectivelor acte administrative fiscale rezidă și în împrejurarea că lichidatorul judiciar poate formula, în temeiul dispozițiilor art. 138 din Legea nr. 85/2006, o acțiune în atragerea răspunderii persoanelor din conducerea societății.

Or, atâta timp cât lichidatorul judiciar nu și-a îndeplinit obligația de a contesta respectivele acte administrative fiscale în temeiul dispozițiilor art. 25 alin. (1) lit. b)-f) din Legea nr. 85/2006, nu poate fi blocat demersul legitim al reclamatului, care a deținut calitatea de administrativ al societății aflate în insolvență și a cărui răspundere patrimonială poate fi angajată în limita pasivului stabilit în dosarul de faliment (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3613 din 3 octombrie 2014, nepublicată*).

8. Comună. Calitate procesuală activă. Reprezentare prin primar. Rolul activ al instanței

În mod corect Curtea de Apel a reținut că art. 19 din Legea administrației publice locale (modificată) prevede că orașele, comunele și județele sunt persoane juridice de drept public și că acestea au patrimoniul propriu și capacitate juridică, precum și că imobilul în discuție este proprietatea comunei Becicherecu Mic.

Constatând că fiind fără substanță juridică argumentele recurentului, precum și ale intervenientului comuna Becicherecu Mic privind existența unei greșeli de tehnoredactare și imposibilitatea îndreptării acesteia în fața instanței de fond, Înalta Curte reține însă că prima instanță nu a dat

eficiență dispozițiilor art. 129 alin. (4) și (5) C. pr. civ., nemanifestând rol activ pentru aflarea adevărului și aplicarea corectă a legii.

În lipsa unui răspuns scris la excepția ce i-a fost opusă reclamantului și având în vedere lipsa reprezentantului legal al acestuia la termenul de judecată la care s-a pus în discuție această excepție, instanța era datoră a cere o precizare a acțiunii în condițiile în care – așa cum s-a arătat mai înainte – deși acțiunea este promovată de Consiliul local, este semnată de primarul comunei Becicherecu Mic.

Potrivit art. 21 alin. (2) din Legea nr. 215/2001 – republicată – privind administrația publică locală, „în justiție, unitățile administrativ-teritoriale sunt reprezentate, după caz, de primar sau de președintele consiliului județean”.

În speță, în mod evident, semnătura primarului aplicată pe cererea de chemare în judecată angajează unitatea administrativ-teritorială care este proprietară a imobilului în litigiu, respectiv comuna Becicherecu Mic, fapt necontestat de niciuna dintre părți și reținut, de altfel, în considerentele sentinței recurate (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2298 din 3 mai 2007, nepublicată*).

9. Primar. Acțiune privind o hotărâre adoptată de consiliul local. Calitate procesuală

9.1. „În condițiile Legii administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și ale Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, unitatea administrativ-teritorială, prin autoritatea sa executivă, respectiv primarul, nu are dreptul de a ataca în fața instanței de contencios administrativ hotărârile adoptate de autoritatea sa deliberativă, respectiv consiliul local sau, după caz, Consiliul general al Municipiului București” (*ICCJ, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, decizia nr. 12 din 25 mai 2015*).

9.2. Potrivit art. 23 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, „autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune, orașe și municipii sunt consiliile locale, comunale, orașenești și municipale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive. Consiliile locale și primarii se aleg în condițiile prevăzute de legea pentru alegerea autorităților

administrației publice locale (...)”, iar, potrivit art. 62 alin. (1) din același act normativ, primarul reprezintă unitatea administrativ-teritorială în relație cu alte autorități publice, persoane fizice sau juridice române sau străine, precum și în justiție.

Între consiliul local și primar nu există raporturi de subordonare, cele două autorități constituind una autoritatea deliberativă, cealaltă autoritatea executivă ale aceleași entități – comuna, orașul, municipiul –, având competențe diferite și care nu se suprapun.

Așa fiind, întrucât dreptul de a da în concesiune bunurile proprietate publică și privată ale comunei aparține, potrivit art. 36 alin. (5) lit. a) și b) din Legea nr. 215/2001, în exclusivitate consiliului local, primarul nu poate nici în nume propriu și nici în calitate de reprezentant al unității administrativ-teritoriale să conteste legalitatea unei asemenea hotărâri, hotărârea de dare în concesiune luată de consiliul local fiind chiar hotărârea unității administrativ-teritoriale. Desigur, primarul poate sesiza, în condițiile legii, prefectul județului, invocând nelegalitatea unei hotărâri a consiliului local, acesta urmând a aprecia suveran dacă înțelege să formuleze acțiunea în anulare în temeiul Legii contenciosului administrativ (*C. Ap. Suceava, s. com. cont. adm. fisc., dec. nr. 311 din 26 februarie 2010, pe jurindex.ro*).

10. Capacitate procesuală. Specificul raporturilor de drept administrativ. Colectivitate locală. Subdiviziune administrativ-teritorială. Sector al Municipiului București

Capacitatea procesuală de folosință este o condiție de exercițiu a acțiunii civile, constând în aptitudinea unei persoane de a avea drepturi și de a-și asuma obligații în plan procesual, fiind definită în dreptul procesual civil ca o reflectare în plan procesual a capacității civile, în sensul art. 41 alin. (1) C. pr. civ.: „Orice persoană care are folosința drepturilor civile poate să fie parte în judecată”.

Acțiunea în contencios administrativ este supusă însă unor reguli specifice, adoptate în considerarea caracterului de drept public al raportului juridic administrativ.

Potrivit art. 28 din Legea nr. 554/2004, dispozițiile Legii contenciosului administrativ se completează cu prevederile Codului de procedură civilă

numai în măsura în care acestea din urmă nu sunt incompatibile cu aspectul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte.

Compatibilitatea aplicării normelor de procedură civilă se stabilește de instanță, cu prelejul soluționării cauzei.

În speță, instanța de contencios administrativ a fost învestită cu o acțiune prin care Sectorul 1 al Municipiului București a solicitat anularea unui aviz privind studiul istoric de fundamentare, delimitarea zonei de protecție a monumentelor istorice și regulamentul acesteia, emis de Ministerul Culturii și Cultelor în baza deciziei Comisiei Naționale a Monumentelor Istorice, conform art. 28 lit. f), g)-j) și art. 33 alin. (1) și (2) din Legea nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice, în forma în vigoare la data emiterii avizului – 4 iulie 2006.

Decizia privind acordarea avizelor se adoptă potrivit procedurii prevăzute în Regulamentul de organizare și funcționare a Comisiei Naționale a Monumentelor Istorice aprobat prin Ordinul nr. 2043/2002 al Ministrului Culturii și Cultelor și este calificată de art. 43 alin. (5) al aceluiași regulament drept act administrativ susceptibil de a fi atacat în contencios administrativ.

Analizând condițiile de exercițiu ale acțiunii astfel configurate, Curtea constată că, într-adevăr, potrivit art. 18 alin. (1) corelat cu art. 19 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, în forma în vigoare la data sesizării instanței, comunele, orașele, municipiile și județele sunt unități administrativ-teritoriale în care se exercită autonomia locală și în care se organizează și funcționează autorități ale administrației publice locale, unitățile administrativ-teritoriale fiind calificate de lege drept persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu.

Sectoarele municipiului București sunt, așa cum susține intimatul-pârât, subdiviziuni administrativ-teritoriale, organizate potrivit art. 18 alin. (4) și art. 92 din Legea nr. 215/2001 [art. 20 alin. (4) și, respectiv, art. 78 în forma actuală a Legii].

Numai că administrația publică a Municipiului București, reglementată distinct în întreg Capitolul V al Legii nr. 215/2001, prezintă anumite particularități, pornind de la premisa că fiecare dintre sectoare are propriile autorități publice locale (deliberative și executive), alese direct de cetățenii

de pe raza teritorială respectivă, în condițiile legii pentru alegerea administrației publice locale, ca și autoritățile publice similare de la nivelul municipiului.

De asemenea, consiliile locale și primarii sectoarelor funcționează în condițiile prevăzute de lege pentru consiliile locale și primarii unităților administrativ-teritoriale (art. 95 și, respectiv, art. 97 din Legea nr. 215/2001 în forma în vigoare la data sesizării instanței, art. 81 și, respectiv, art. 83 în forma actuală a Legii).

Singurele derogări, în cazul primarilor, sunt cele referitoare la consultarea populației prin referendum și la măsurile prevăzute de lege pentru desfășurarea adunărilor publice, care se exercită numai de primarul general al Municipiului București.

Toate aceste trăsături caracteristice ale administrației publice organizate în cadrul sectoarelor conduc la concluzia că art. 20 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 [fostul art. 18 alin. (1)] nu poate fi interpretat literal, în sensul că la nivelul sectoarelor Municipiului București este exclusă orice dimensiune a autonomiei locale sau că populația sectorului nu ar putea acționa pentru protejarea intereselor legitime comune, prin intermediul autorităților sale publice alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

De altfel, încă în forma sa inițială, art. 2 alin. (1) lit. a) al Legii nr. 554/2004 includea „grupul de persoane fizice” în noțiunea de „persoană vătămată”, modificările aduse prin Legea nr. 262/2007 nefăcând decât să precizeze expres că este vorba de un grup de persoane fizice fără personalitate juridică, așa cum, de altfel, se deducea și din prima formă a textului.

Un argument în plus, în cauza de față, rezidă în faptul că prin cererea de chemare în judecată a fost invocată vătămarea interesului legitim privind asigurarea unui mediu înconjurător sănătos, or, „protecția mediului constituie obligația și responsabilitatea autorităților administrației publice centrale și locale, precum și a tuturor persoanelor fizice și juridice”, conform art. 6 din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului.

Această obligație este corelativă dreptului la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic, consacrat de art. 35 din Constituția României.

Existența vătămării afirmate și a legăturii de cauzalitate dintre actul administrativ atacat și vătămarea respectivă se stabilește pe baza probelor care urmează a fi administrate și constituie o problemă de fond, iar nu o condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ.

În contextul celor reținute mai sus, Curtea constată că nici considerentele sentinței recurate, nici apărările intimatului-pârât nu sunt compatibile cu specificul raportului de drept administrativ dedus judecării, pentru că sunt structurate exclusiv pe definiția, elementele și trăsăturile capacității juridice civile, așa cum ar fi ele reflectate în cadrul unui proces civil de drept comun.

Reținând astfel că instanța de fond a admis excepția lipsei capacității de folosință a reclamantului prin interpretarea și aplicarea greșită a prevederilor art. 41 alin. (1) C. pr. civ. și ale art. 5 alin. (2) din Decretul nr. 31/1954, Înalta Curte a constatat întemeiat motivul de recurs prevăzut de art. 304 pct. 9 C. pr. civ. și a casat sentința atacată, cu trimiterea cauzei spre rejudecare la aceeași instanță, în temeiul art. 20 alin. (3) teza a doua din Legea nr. 554/2004 și al art. 312 alin. (5) C. pr. civ. (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 4100 din 25 octombrie 2007, nepublicată*).

11. Hotărâre de guvern în domeniul audiovizualului. Acțiune în contencios administrativ formulată de o asociație. Calitate procesuală activă. Interes legitim. Principiul specialității capacității de folosință

Dispozițiile art. 2 din O.G. nr. 26/2000 privind asociațiile și fundațiile prevăd dreptul și obligația acestor organisme de a urmări „crearea cadrului necesar (...), urmărirea realizării unui interes general, local sau, după caz, de grup”.

În aplicarea prevederilor Legii nr. 8/1996 și ale O.G. nr. 26/2000, a fost adoptat Statutul Asociației Române de Comunicații Audiovizuale, în care se precizează interesul general și de grup urmărit de această asociație. Astfel, art. 4 din Statut menționează, printre scopurile Asociației Române de Comunicații Audiovizuale, promovarea aplicării unor îmbunătățiri necesare legislației curente în audiovizual.

De asemenea, art. 17 din Statut, ce reglementează îndatoririle Asociației Române de Comunicații Audiovizuale, precizează și acționarea în sensul apărării intereselor membrilor în relația cu inițiative sau acte

legislative și de reglementare incidentă, directă sau indirectă, în domeniul audiovizual.

Prevederile citate din Statutul Asociației demonstrează faptul că recurenta are obligația statutară de a acționa în interesul membrilor săi, inclusiv de a promova acțiuni în justiție.

Vătămarea interesului legitim al recurente rezidă în împiedicarea sa de a beneficia de cadrul creat de O.G. nr. 26/2000, în sensul urmăririi unui interes general sau de grup, și anume interesul de grup al membrilor Asociației Române de Comunicații Audiovizuale și interesul general de a se adopta o legislație necesară dezvoltării domeniului audiovizual (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2034 din 29 martie 2005, în Buletinul Casației nr. 3/2005, p. 5*).

12. Hotărâre de alegere a vicepreședintelui consiliului județean. Contestare în contencios administrativ. Condiția interesului în exercitarea dreptului la acțiune

Interesul constituie o condiție obligatorie ce trebuie îndeplinită de oricare cerere adresată instanței. Lipsa sa atrage respingerea acțiunii.

Pentru exercițiul unei acțiuni nu este suficient să afirmi existența unui drept actual, ci este nevoie să justifici și interesul, adică folosul practic pe care o parte îl urmărește prin punerea în mișcare a procedurii judiciare. Acest interes trebuie să fie legitim, personal, născut și actual.

Hotărârea criticată, privind alegerea celor doi vicepreședinți, a fost adoptată în ședința din 1 iulie 2004, iar în procesul-verbal încheiat cu aceea ocazie s-a consemnat că s-a solicitat fiecărui „arc” politic să facă două propuneri.

Reprezentantul formațiunii politice reclamante a precizat expres că nu are nicio propunere și s-a votat apoi pentru sistarea nominalizărilor.

De altfel, au existat numai două propuneri și ambele au fost adoptate, astfel încât nu a existat nicio persoană propusă și care să nu fi fost aleasă.

Față de acest aspect, indiferent de maniera în care trebuia să se facă ori s-a făcut votarea, nu puteau fi aleși vicepreședinții decât dintre persoanele ale căror candidaturi au fost depuse.

Astfel, reclamanta nu justifică un interes în promovarea acțiunii, întrucât admiterea acesteia nu i-ar aduce niciun folos practic. Dacă s-ar

relua votarea, ea nu ar putea privi decât cele două candidaturi propuse, pentru că nu s-au invocat motive de nelegalitate anterioare momentului în care consilierii au votat ca încheiată etapa propunerii de candidaturi (C. Ap. Pitești, s. com. cont. adm. fisc., dec. nr. 2065/R-C din 27 iunie 2005, în *Curtea de Apel Pitești, Buletinul jurisprudenței, 2005, Ed. C.H. Beck, București, 2006, pp. 202-203*).



Notă: Deși instanța a analizat condițiile de exercitare a dreptului la acțiune raportându-se exclusiv la concepte din dreptul procesual civil, soluția este corectă și din perspectiva lipsei unui interes legitim vătămat, în sensul art. 1 alin. (1) și art. 2 alin. (1) lit. p) și r) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

13. Interes legitim vătămat. Aparență a dreptului de proprietate

Potrivit poziției nr. 314 din anexa nr. 1 la H.G. nr. 904/2002, imobilul – construcție și teren – situat în municipiul Mangalia, str. Izvor nr. 3, jud. Constanța a fost atestat ca aparținând domeniului public al județului Constanța.

Contestând această hotărâre, reclamanții au invocat și dovedit atât interesul legitim derivat din faptul că autorul lor a deținut în proprietate imobilul în discuție, cât și aparența de drept confirmată prin sentința civilă nr. 668/1997 a Judecătoriei Mangalia prin care s-a constatat că sunt proprietarii imobilului. Mai mult, această sentință a stabilit, cu autoritate de lucru judecat, împrejurarea că dreptul de proprietate al autorului reclamanților nu a încetat niciun moment de la data dobândirii lui.

Pe de altă parte, această hotărâre a produs efecte juridice – ea devenind opozabilă *erga omnes* din momentul transcrierii în registrul de transcripțiuni – și a fost concretizată prin Dispoziția nr. 105 din 22 iulie 1998 emisă de Primarul Municipiului Mangalia, pentru punerea în posesie.

Împrejurarea că în cadrul unui proces în revendicare pentru imobilul în discuție s-a reținut că reclamanții nu au făcut dovada pozitivă a dreptului de proprietate, concluzie însușită și folosită drept argument în soluția de respingere a acțiunii promovate de reclamanți în contencios administrativ, este nerelevantă. Aceasta întrucât ea aparține unei cauze cu obiect diferit de cel al litigiului de față, în care se analizează legalitatea emiterii unei hotărâri de Guvern în raport cu dispozițiile Legii nr. 213/2004, care

stabilesc imperativ condițiile în care se poate determina apartenența unui bun la domeniul public.

În conformitate cu dispozițiile art. 6 din actul normativ enunțat: „fac parte din domeniul public și privat al statului sau unităților administrativ-teritoriale și bunurile dobândite de stat în perioada 6 martie 1995-22 octombrie 1999, dacă au intrat în proprietatea statului în temeiul unui titlu valabil”.

Or, sub acest aspect, în cauză nu s-a administrat nicio probă care să confirme că imobilul respectiv ar fi fost deținut de stat în baza unui titlu valabil.

Astfel fiind, și cum reclamanții și-au dovedit atât interesul, cât și aparența de drept în promovarea acțiunii, soluția de menținere a poziției 314 din anexa nr. 1 la H.G. nr. 904/2002 este vădit nelegală și netemeinică, echivalând prin efectele sale cu o expropriere abuzivă (ICCJ, *s. cont. adm. fisc.*, dec. nr. 39 din 11 ianuarie 2005, în *Buletinul Casei nr. 3/2005*, p. 13).

14. Acțiune formulată de autoritatea emitentă. Termenul în care poate fi investită instanța. Aplicarea normei speciale prevăzute în art. 1 alin. (6)

Potrivit dispozițiilor art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, autoritatea publică emitentă a unui act administrativ nelegal poate să solicite instanței anularea acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat, întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice, dar acțiunea poate fi introdusă în termen de un an de la data emiterii actului.

Înalta Curte constată că susținerile recurente referitoare la dispozițiile art. 11 alin. (3), care au în vedere termenul de prescripție, fără a distinge între acțiunile introduse de Agenție sau de către o altă persoană, sunt nefondate.

Conform art. 11 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, în cazul acțiunilor formulate de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public sau Agenția Națională a Funcționarilor Publici, termenul curge de la data la care s-a cunoscut *existența* actului nelegal, fiind aplicabile în mod corespunzător prevederile alin. (2).

(...)

În acord cu judecătorul fondului, Înalta Curte constată că și în ipoteza aplicării dispozițiilor art. 11 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, termenul de un an începe să curgă din momentul emiterii actului de către reclamanta Agenția Națională a Funcționarilor Publici, aceasta cu atât mai mult cu cât autoritatea publică reclamantă este partea care se află în culpă în ceea ce privește emiterea actului pretins ilegal.

În jurisprudența Curții Constituționale a României și a Curții Europene a Drepturilor Omului s-a statuat în mod constant că instituirea unor termene pentru efectuarea diferitelor acte de procedură și stabilirea sancțiunilor ce operează în cazul nerespectării lor nu sunt de natură a încălca art. 6 par. 1 din Convenție, acestea fiind restricții admise, întrucât nu aduc atingere dreptului de acces la un tribunal, în substanța sa (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2469 din 18 mai 2012*).

↳ **Notă:** Deși nu o afirmă în mod expres, decizia exprimă concluzia că acțiunea formulată în temeiul art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 având ca obiect anularea unor acte administrative emise de însăși autoritatea publică reclamantă este supusă termenului de un an, care curge de la data emiterii actului, chiar dacă autoritatea emitentă este una dintre autoritățile publice enumerate în art. 11 alin. (3). Într-adevăr, termenul reglementat în acest ultim text normativ se referă la acțiunile formulate de subiectele de drept public avute în vedere de art. 1 alin. (3), (4), (5) și (8) din Legea nr. 554/2004, neavând legătură cu regimul juridic al acțiunii formulate de autoritatea emitentă în temeiul art. 1 alin. (6), mecanism procesual cu o fizionomie distinctă.

15. Acțiune formulată de procuror. Desființarea totală sau parțială a unui înscris. Act administrativ. Instanța competentă

Potrivit art. 14 alin. (3) lit. a) C. pr. pen., repararea pagubei produse ca urmare a unei fapte penale se face potrivit legii civile, în natură, prin restituirea lucrului, prin restabilirea situației anterioare săvârșirii infracțiunii, prin desființarea totală sau parțială a unui înscris și prin orice alt mijloc de reparare.

În cazul în care acțiunea penală se stinge în faza urmăririi penale, prin încetarea sau scoaterea de sub urmărire penală, în temeiul art. 245 alin. (1) lit. c¹) și al art. 249 alin. (2) C. pr. pen., prin ordonanța de încetare

a urmăririi penale sau de scoatere de sub urmărire penală, procurorul dispune asupra sesizării instanței civile competente cu privire la desființarea totală sau parțială a unui înscris.

Așa cum a reținut și judecătorul fondului, sintagma „instanța civilă competentă” nu poate fi interpretată în sensul restrictiv, acela al competenței exclusive a instanței civile de drept comun, ci în sens larg, prin delimitare de instanțele penale, care, în cazul în care procesul penal nu s-ar fi stins în faza urmăririi penale, ar fi fost competente să se pronunțe și asupra acțiunii civile alăturate acțiunii penale, potrivit regulilor prevăzute în art. 14-22 C. pr. pen.

Acesta este, de altfel, și sensul care se desprinde din considerentele deciziei de recurs în interesul legii nr. XV din 21 noiembrie 2005, prin care Secțiunile Unite ale Înaltei Curți de Casație și Justiție au reținut că în lipsa unei norme de procedură care să prevadă competența instanței penale de a soluționa acțiunea civilă în cauzele în care procurorul a adoptat o soluție de netrimitere în judecată, competența de a dispune desființarea totală sau parțială a unui înscris falsificat, în cauzele în care acțiunea penală s-a stins în faza de urmărire penală, aparține instanței civile.

În temeiul principiului constituțional cuprins în art. 126 alin. (6) din Legea fundamentală, potrivit căruia „controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, **pe calea contenciosului administrativ** este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar”, natura juridică de acte administrative a înscrisurilor supuse cenzurii judiciare atrage competența instanței de contencios administrativ.

Calitatea procesuală activă a parchetului în contenciosul administrativ și, implicit, competența instanței specializate rezultă și din prevederile exprese ale art. 1 alin. (4) și (5) din Legea nr. 554/2004 (...).

De asemenea, în temeiul alin. (8) al aceleiași articol, Prefectul, Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților și orice subiect de drept public (printre care se numără și structurile Ministerului Public) pot introduce acțiuni în contenciosul administrativ, în condițiile prezentei legi și ale legilor speciale (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 282 din 22 ianuarie 2010, în RRDJ nr. 2/2010, pp. 116-118*).



Repere ale jurisprudenței CEDO

Dreptul de acces la justiție. Imposibilitatea unei entități bisericești de a acționa în justiție decurgând din refuzul jurisdicțiilor civile de a-i recunoaște personalitatea juridică. Principiul securității juridice. Așteptarea legitimă

În cauza *Biserica catolică din Khania c. Greciei*, soluționată prin hotărârea din 16 decembrie 1997¹, Curtea a reținut că, de-a lungul timpului, bisericile parohiale catolice din Grecia au dobândit, utilizat și transferat liber, în numele lor, bunuri mobile și imobile, au încheiat contracte și au participat la tranzacții, îndeosebi notariale, a căror validitate a fost întotdeauna recunoscută.

Pe plan fiscal, ele au beneficiat de exonerările prevăzute de legislația greacă pentru fundațiile de binefacere și asociațiile cu caracter nonlucrativ.

CEDO a mai reținut că jurisprudența și practica administrativă constante au creat, în timp, o securitate juridică atât în materie patrimonială, cât și în ceea ce privește problema reprezentării în justiție a diferitelor biserici parohiale catolice, securitate juridică în care biserica reclamantă putea să se încreadă în mod legitim.

În acest context, hotărând că biserica reclamantă se găsea în incapacitatea de a acționa în justiție, instanța națională a sancționat nu numai nerespectarea unei formalități necesare protecției ordinii publice, ci a impus o veritabilă restricție care a împiedicat-o pe reclamantă și o va împiedica în viitor să prezinte în fața unui tribunal orice litigiu cu privire la drepturile sale de proprietate.

Potrivit hotărârii CEDO, o astfel de limitare aduce atingere substanței înseși a dreptului reclamantei de a avea acces la justiție și implică violarea art. 6 par. 1 din Convenție.

¹ În V. Berger, *Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului*, ed. a 5-a, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 2005, pp. 176-178.



Repere ale jurisprudenței CJUE

1. Acțiune în anularea unui act al unei instituții a Uniunii Europene. Calitatea procesuală activă. Destinatarul deciziei atacate. Condiția interesului. Situația actului abrogat

În hotărârea din data de 25 martie 1999, pronunțată în cauza *Gencor Ltd. c. Comisiei CE*, T-102/96¹, tribunalul de primă instanță a menționat că „o acțiune în anulare formulată de o persoană fizică sau juridică este admisibilă doar în măsura în care reclamanta are interesul de a obține anularea actului atacat”, făcând trimitere, în acest sens, la hotărârea Tribunalului din 9 noiembrie 1994, cauza *Scottish Football c. Comisiei*, T-46/92.

Un astfel de interes poate fi reținut numai dacă anularea actului în sine ar avea consecințe juridice, care nu se limitează la eliminarea actului din sistemul juridic comunitar (eliminarea ce rezultă din însăși anularea actului de către instanță), ci presupune îndeplinirea obligației instituției emitente a actului ca în temeiul art. 176 (ulterior art. 228) din Tratatul CE² să ia toate măsurile pentru punerea în aplicare a hotărârii, în sensul de a înlătura efectele produse de actul în cauză.

Tribunalul a mai stabilit că acțiunea poate fi îndreptată și împotriva unui act care a fost deja pus în aplicare sau care a fost între timp abrogat, pentru că actul în cauză a putut produce efecte juridice în perioada în care a fost în vigoare, iar aceste efecte nu au dispărut neapărat prin abrogarea actului.

O hotărâre de anulare constituie premisa în baza căreia instituția în cauză poate fi obligată să readucă într-o stare adecvată situația reclamantului sau să evite adoptarea unui act identic, acțiunea în anulare fiind admisibilă „dacă permite evitarea repetării în viitor a presupusei nelegalități”.

În concluzie, s-a constatat că, fiind destinatarul deciziei atacate, care a declarat incompatibilă cu piața comună o concentrare economică, reclamanta are interes să acționeze și să obțină analizarea de către instanța comunitară a legalității deciziei menționate.

¹ În G. Tudor, D. Călin, *Jurisprudența CJCE*, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2006, pp. 371-439.

² Devenit art. 260 în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

2. Act individual adresat altei persoane decât reclamantul. Calitate procesuală activă

În cauza *Plaumann c. Comisiei CEE*¹, soluționată prin hotărârea din 15 iulie 1963, Curtea a amintit că în temeiul art. 173 alin. (2) [ulterior art. 230 alin. (4)] din Tratatul CEE², „orice persoană fizică sau juridică poate introduce o acțiune împotriva deciziilor care, chiar dacă aparent au fost adoptate sub forma unei decizii adresate altei persoane, o privesc direct și individual” și a constatat că textul nu precizează și nici nu limitează domeniul de aplicare, formularea și sensul gramatical al dispoziției menționate justificând interpretarea cea mai largă, pentru că dispozițiile din Tratat privind dreptul la acțiune al justițiabililor nu trebuie interpretate în mod restrictiv.

Totuși, alte persoane decât destinatarii unei decizii nu pot pretinde că decizia le privește în mod individual decât dacă aceasta le afectează prin anumite calități care le sunt specifice sau printr-o situație de fapt care le caracterizează în raport cu orice altă persoană, iar prin aceasta le individualizează la fel ca și pe destinatar.

3. Calitate procesuală activă. Asociație. Reorganizare. Transmisiunea drepturilor și obligațiilor procesuale

Prin hotărârea pronunțată la data de 23 aprilie 1986 în cauza *Partidul ecologist „Les Verts” c. Parlamentului european*³, Curtea a stabilit că în cazul în care o asociație, care are calitatea de reclamantă, a fuzionat cu o altă asociație având personalitate juridică, transmitându-i prin protocolul de fuziune, odată cu drepturile și obligațiile sale, acțiunea formulată, pe care noua asociație și-a manifestat expres voința de a o continua, acțiunea nu poate fi respinsă ca inadmisibilă, pentru lipsa calității procesuale active.

4. Procedură de achiziție publică. Contestare. Calitate procesuală activă. Interes legitim. Interpretarea Directivei 89/665

Prin hotărârea pronunțată la data de 4 iulie 2013 în cauza C-100/12 (*Fastweb SpA c. Azienda Sanitaria Locale di Alessandria*, cu participarea Telecom Italia SpA și Path-Net SpA), CJUE a stabilit că art. 1 alin. (3) din

¹ În G. Tudor, D. Călin, *op. cit.*, vol. I, pp. 333-335.

² Devenit art. 263 alin. (4) în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

³ În G. Tudor, D. Călin, *op. cit.*, vol. II, pp. 359-375.

Directiva 89/665 trebuie interpretat în sensul că dacă în cadrul unei proceduri privind o cale de atac, adjudecatarul, care a obținut contractul și a formulat o cale de atac incidentă, ridică o excepție de inadmisibilitate întemeiată pe lipsa calității procesuale active a ofertantului care a formulat această cale de atac pentru motivul că oferta pe care acesta din urmă o prezentase ar fi trebuit să fie înlăturată de autoritatea contractantă din cauza neconformității sale cu specificațiile tehnice definite de autoritatea contractantă în caietul de sarcini, dispoziția menționată se opune ca această cale de atac să fie declarată inadmisibilă în urma examinării prealabile a excepției de inadmisibilitate menționate fără o pronunțare cu privire la conformitatea cu respectivele specificații tehnice atât a ofertei adjudecatarului care a obținut contractul, cât și a celei a ofertantului care a formulat calea de atac principală.

S-a reținut că din art. 1 din Directiva 89/665 rezultă că aceasta urmărește să permită formularea unor căi de atac efective împotriva deciziilor autorităților contractante incompatibile cu dreptul Uniunii. Potrivit alin. (3) al articolului menționat, statele membre asigură accesul la căile de atac în temeiul unor norme detaliate pe care statele membre pot să le stabilească în acest sens cel puțin oricărei persoane care are sau care a avut vreun interes în obținerea unui anumit contract și care a fost prejudiciată sau riscă să fie prejudiciată printr-o presupusă încălcare.

În această privință, o decizie prin care autoritatea contractantă înlătură oferta prezentată de un ofertant chiar înainte de a efectua selecția constituie o decizie împotriva căreia o cale de atac trebuie să fie posibilă, în temeiul art. 1 alin. (1) din Directiva 89/665, întrucât această dispoziție este aplicabilă tuturor deciziilor adoptate de autoritățile contractante care sunt supuse normelor dreptului Uniunii în materie de contracte de achiziții publice și nu prevede nicio restricție în ceea ce privește natura și conținutul deciziilor menționate (a se vedea, în special, Hotărârea din 19 iunie 2003, *Hackermüller*, C-249/01, Rec., p. I-6319, pct. 24, și jurisprudența citată).

Astfel, la punctul 26 din Hotărârea *Hackermüller*, citată anterior, Curtea a decis că refuzul accesului la căile de atac din cauza lipsei calității procesuale active a unui ofertant a cărui ofertă a fost înlăturată înainte chiar de a efectua o selecție ar avea efectul de a-l priva pe acest ofertant

nu numai de dreptul său la o cale de atac împotriva deciziei despre care susține că este nelegală, ci și de dreptul de a contesta temeinicia motivului de excludere invocat de instanța menționată pentru a-i nega calitatea de persoană care a fost sau care riscă să fie prejudiciată de presupusa nelegalitate.

Desigur, odată acceptată calitatea procesuală activă a ofertantului respectiv, nu se poate exclude ca, la finalul procedurii, instanța să ajungă la concluzia că oferta respectivă ar fi trebuit să fie într-adevăr înlăturată în prealabil și că trebuie respinsă calea de atac a ofertantului pentru motivul că, având în vedere această împrejurare, nu a fost sau nu riscă să fie prejudiciat de presupusa încălcare (a se vedea Hotărârea *Hackermüller*, citată anterior, pct. 27).

Într-o astfel de situație, ofertantul care a inițiat o procedură privind o cale de atac împotriva deciziei de atribuire a unui contract de achiziții publice trebuie să dispună de dreptul de a contesta în fața instanței menționate, în cadrul acestei proceduri, temeinicia motivului pentru care oferta sa ar fi trebuit să fie înlăturată (a se vedea, în acest sens, Hotărârea *Hackermüller*, citată anterior, pct. 28 și 29).

Cu alte cuvinte, Curtea a făcut o distincție netă între calitatea procesuală activă, având ca temei afirmarea vătămării unui interes legitim, drept condiție de exercitare a acțiunii, și existența vătămării invocate, care constituie o chestiune de fond.



Comentarii

1. Legea nr. 554/2004 stabilește **cadrul procesual** al litigiului de contencios administrativ, reglementând în detaliu categoriile de subiecte care pot avea calitate procesuală activă, persoanele ori entitățile care pot fi chemate în judecată, obiectul acțiunii, condițiile de exercitare a dreptului la acțiune, precum și limitele controlului judecătoresc asupra actelor administrative.

Art. 1 are ca obiect principal de reglementare **calitatea procesuală activă în contenciosul administrativ** (sfera subiectelor de sesizare a instanței, a persoanelor sau entităților care sunt îndreptățite să formuleze acțiuni în contencios administrativ), trasând și coordonatele generale ale exercitării dreptului la acțiune.

2. Condițiile generale de exercitare a acțiunii – capacitatea procesuală, calitatea procesuală, afirmarea unui drept subiectiv și justificarea unui interes – trebuie analizate în funcție de trăsăturile specifice raportului de drept public dedus judecății, pentru că, pe de o parte, dreptul administrativ operează cu noțiunile de „capacitate de drept public” și de „capacitate administrativă”, care au un conținut diferit față de capacitatea juridică civilă, și, pe de altă parte, raportul de drept administrativ este caracterizat de preeminența interesului public.

3. Noțiunea de „persoană vătămată în drepturile sau în interesele sale legitime”

Reclamant poate fi, în sensul art. 1 alin. (1) și (2) din Legea nr. 554/2004, *orice persoană, fizică sau juridică, dacă îndeplinește condiția de a se considera vătămată într-un drept ori într-un interes legitim, printr-un act administrativ, tipic sau asimilat, adresat ei sau altui subiect de drept.*

Definiția persoanei vătămate se regăsește în art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004, text potrivit căruia are această calitate orice persoană titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea unei cereri în termenul legal.

Art. 2 alin. (1) lit. a) asimilează persoanei vătămate și *grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private.*

Prevederile art. 1 alin. (1) și (2) din Legea nr. 554/2004 consacră o categorie a *contenciosului subiectiv*, în sensul că un act administrativ poate fi anulat numai dacă a produs reclamantului o vătămare într-un drept ori într-un interes legitim privat, definit în art. 2 alin. (1) lit. p) ca fiind posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil prefigurat.

Totodată, art. 1 alin. (1) și (2) pun în aplicare norma constituțională cuprinsă în art. 52 alin. (1) din Constituția României privind dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, inclus de legiuitorul constituant în Capitolul II, „Drepturile și libertățile fundamentale”, al Titlului II, dedicat drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale.

S-a revenit astfel la tradiția instituită prin art. 51 din Legea din 11 februarie 1864 privind înființarea Consiliului de Stat, conform căruia „particularii sau și alte persoane juridice ale căror *interese* se află vătămate prin vreo măsură administrativă pot reclama la Consiliul de

Stat” (s.n.), după o perioadă în care a fost acceptată numai ocrotirea drepturilor, începând cu art. 107 al Constituției din 1923 și art. 1 al Legii din 25 decembrie 1925, texte considerate în literatura vremii ca fiind un pas înapoi față de reglementarea inițială.

Art. 48 din Constituția din 1991 și art. 1 din Legea nr. 29/1990 prevedeau dreptul persoanei vătămate într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, de a obține recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei, fără a se mai referi expres la interesul legitim.

Deși nu era o soluție unanim acceptată, în evoluția definirii raportului drept-interes legitim s-a ajuns la concluzia ca aceste texte trebuie interpretate sistematic, în raport cu art. 21 al Constituției României, care, consacrand accesul liber la justiție, prevede că orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea *drepturilor, a libertăților și intereselor sale legitime*.

Pentru a pune capăt acestei controverse, în sensul consacrării constituționale a ocrotirii interesului legitim, legiuitorul a prevăzut, în art. 1 pct. 27 din Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției României, modificarea art. 48 alin. (1) din Constituție (art. 52, după republicare) astfel: „Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei”.

Noțiunea de „interes legitim care poate fi ocrotit pe calea contenciosului administrativ” nu se confundă cu noțiunea de „interes” în sensul de condiție de exercitare a dreptului la acțiune în dreptul procesual civil (folosul practic urmărit de reclamant prin promovarea acțiunii). Stabilirea existenței unei vătămări aduse unui drept ori unui interes legitim se face pe baza probelor administrate, fiind o problemă de fond în litigiul administrativ.

Potrivit art. 8 alin. (1)¹, introdus în Legea nr. 554/2004 prin Legea nr. 262/2007, persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat pot formula cereri prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat. Prin interes legitim public se înțelege, potrivit art. 2 alin. (1) lit. r), interesul care vizează ordinea de drept și demo-

crația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice.

4. Persoana juridică

În lipsa unor dispoziții legale sau statutare prin care să fie abilitate să promoveze acțiuni în contencios administrativ în interesul altor persoane (înțelegând aici și pe membrii lor), persoanele juridice (în sensul pe care această noțiune îl are în dreptul privat) pot avea calitatea de reclamant în litigiile de contencios administrativ subiectiv numai dacă tind la ocrotirea propriilor drepturi subiective sau interese legitime, cu caracter privat, pentru că persoanele juridice sunt subiecte cu drepturi, obligații și patrimoniul distincte de cele ale membrilor lor.

Art. 2 alin. (1) lit. a) recunoaște expres numai organismelor sociale, definite la lit. s) a aceluiași articol, calitatea de a invoca vătămarea drepturilor și intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate.

Astfel, organismele sociale interesate sunt structuri neguvernamentale, sindicate, asociații, fundații și alte asemenea care au ca obiect de activitate protecția drepturilor diferitelor categorii de cetățeni sau, după caz, buna funcționare a serviciilor publice administrative. Organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor și intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate sunt asimilate persoanei vătămate.

5. Autoritatea publică vătămată. Persoana de drept public

Din perspectiva definiției tradiționale a contenciosului administrativ ca fiind litigiile dintre particulari și administrația publică, având în vedere și includerea art. 52 din Constituția României în Capitolul II, „Drepturile și libertățile fundamentale”, s-a pus problema posibilității autorităților publice, altele decât prefectul, de a avea calitatea de reclamant în acțiunile în contencios administrativ, întrucât legea veche nu făcea nicio distincție în privința categoriilor de persoane ce pot sesiza instanța. Aceasta în condițiile în care, dată fiind actuala ordine constituțională, nu se mai poate vorbi de un sistem al organelor administrației publice¹, iar administrația publică locală se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării și deconcentrării serviciilor publice, consacrate de art. 120 alin. (1) din Constituția României.

¹ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 79.

Și acestei controverse i s-a pus capăt prin actuala Lege a contenciosului administrativ, care prevede, în art. 1 alin. (8), că acțiunile în contencios administrativ pot fi introduse de prefect și de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, precum și de *orice subiect de drept public* vătămat într-un drept sau, după caz, când s-a vătămat un interes legitim.

6. Administrația autonomă locală. Primarul. Consiliul local

Curtea Supremă de Justiție a decis, într-un recurs în interesul legii, că în aplicarea art. 68 alin. (1) lit. b), cu referire la art. 27 alin. (1), art. 46 și art. 71 din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, primarul nu are calitatea de a ataca în justiție hotărârile adoptate de consiliul local. În considerentele deciziei nr. IV din 23 iunie 2003 a CSJ, Secțiile unite, s-a reținut, în esență, că prevederile art. 68 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 215/2001 nu pot avea decât semnificația că primarul nu are la dispoziție o altă modalitate de a ataca o hotărâre pe care o consideră ilegală, în afara aceleia de a-l sesiza pe prefect despre ilegalitatea observată, o interpretare diferită contravenind principiului legalității competențelor și atribuțiilor stabilit de art. 5 al aceleiași legi.

Cu argumente similare, prin Decizia nr. 356 din 10 decembrie 2002, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 68 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 215/2001, constatând că posibilitatea primarului de a se adresa justiției depinde de calitatea în care acesta acționează în instanță: ca autoritate executivă a administrației publice locale, conform art. 120 din Constituție și art. 21 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, sau ca reprezentant în justiție al colectivității locale, care este persoană juridică de drept public, în temeiul art. 67 din Legea nr. 215/2001.

Prevederile art. 67 din Legea nr. 215/2001 au fost interpretate în sensul că primarul este abilitat să reprezinte în justiție unitatea administrativ-teritorială numai în raporturile cu terții, nu și față de consiliul local, care este un organ al unității administrativ-teritoriale, ca și primarul, și are aceeași legitimitate cu acesta.

Curtea Constituțională a mai reținut că „faptul că primarul nu dispune de o cale de atac directă împotriva hotărârilor Consiliului local pe care le consideră ilegale nu echivalează însă cu excluderea posibilității ca aceste acte să fie deduse controlului instanțelor de judecată. Pe lângă posibilitatea generală a prefectului de a ataca asemenea acte în contencios administrativ, există și situații specifice în care controlul judecă-

toresc poate fi declanșat la inițiativa altor persoane, spre exemplu, în cazul prevăzut de art. 47 din Legea nr. 215/2001, când «*acțiunea poate fi introdusă de orice persoană interesată*».

Niciuna dintre deciziile menționate nu a clarificat însă problema calității procesuale active sau a admisibilității acțiunilor formulate în temeiul Legii contenciosului administrativ nu de primar, ca autoritate autonomă locală executivă, ci de comună, oraș sau municipiu, ca persoană de drept public, reprezentată în justiție de primar. Potrivit art. 19 din Legea nr. 215/2001 (art. 21, în forma republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007), comunele, orașele și județele sunt persoane de drept public cu patrimoniu propriu și capacitate juridică deplină, ce au legitimare procesuală să acționeze în justiție când drepturile sau interesele lor legitime sunt vătămăte printr-un act administrativ.

Actuala Lege a contenciosului administrativ prevede, în art. 1 alin. (8), că prefectul, Agenția Națională a Funcționarilor Publici și *orice subiect de drept public* pot introduce acțiuni în contencios administrativ, în condițiile prezentei legi și ale legilor speciale.

În categoria subiectelor de drept public intră atât primarul, ca autoritate publică autonomă locală executivă, consiliul local ori județean, ca autoritate publică autonomă locală deliberativă, cât și comunele, orașele, municipiile și județele, ca persoane de drept public.

Carta europeană a autonomiei locale¹, în art. 11, consacrat protecției legale a autonomiei locale, prevede că autoritățile administrației publice locale trebuie să dispună de dreptul de a se adresa instanțelor judecătorești pentru asigurarea exercițiului liber al competențelor lor și al respectului principiilor de autonomie locală instituite prin Constituție sau prin legislația națională².

Printr-o decizie recentă pronunțată în cadrul procedurii reglementate în art. 519-521 NCPC, Înalta Curte de Casație și Justiție, sesizată în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, a stabilit că „în condițiile Legii administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și ale Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, unitatea administrativ-teritorială, prin

¹ Ratificată de România prin Legea nr. 199/1997, publicată în M. Of. nr. 331 din 26 noiembrie 1997.

² Pentru o analiză mai detaliată, a se vedea C.L. Popescu, *Comentariu la decizia nr. IV din 23 iunie 2003 a CSJ, Secțiile Unite*, în C. Jud. nr. 9/2003, pp. 7-19.

autoritatea sa executivă, respectiv primarul, nu are dreptul de a ataca în fața instanței de contencios administrativ hotărârile adoptate de autoritatea sa deliberativă, respectiv consiliul local sau, după caz, Consiliul General al Municipiului București”¹.

Potrivit prevederilor art. 521 alin. (3) NCPC, dezlegarea dată chestiunilor de drept este obligatorie pentru instanța care a solicitat dezlegarea de la data pronunțării deciziei, iar pentru celelalte instanțe, de la data publicării deciziei în Monitorul Oficial al României, Partea I.

7. Avocatul Poporului

Potrivit art. 1 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, Avocatul Poporului, ca urmare a controlului realizat, potrivit legii sale organice, în baza unei sesizări a unei persoane fizice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau refuzul autorității administrative de a-și realiza atribuțiile legale nu poate fi înlăturat decât prin justiție, poate sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului. Petiționarul dobândește, de drept, calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate. Dacă petiționarul nu își însușește acțiunea la primul termen de judecată, instanța de contencios administrativ anulează cererea².

Această prevedere, în forma ei inițială, a suscitat discuții încă înainte de promulgarea legii, fiind supusă unui control de constituționalitate la inițiativa Avocatului Poporului, în temeiul art. 146 lit. a) din Constituția României³.

Pentru a pune în acord dispoziția legală în discuție, ce reglementează o acțiune în contencios subiectiv, cu principiile care guvernează procesul civil (în sens larg), în special cu principiul disponibilității, prin modificările aduse prin Legea nr. 262/2007 legiuitorul a introdus condiția ca petiționarul să își însușească acțiunea la primul termen de judecată, în caz contrar intervenind sancțiunea anulării cererii.

În calitate de subiect de drept public, Avocatul Poporului poate recurge și la calea prevăzută de art. 1 alin. (8).

8. Ministerul Public

Deși plasate în contextul subiectelor de sesizare a instanței, alineatele (3) și (4) acoperă un domeniu de reglementare mai larg,

¹ ICCJ, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, decizia nr. 12 din 25 mai 2015, încă nepublicată în Monitorul Oficial până la data redactării prezentei lucrări.

² Din rapoartele anuale postate pe site-ul www.avp.ro în perioada 2005-2012 nu rezultă că în intervalul menționat ar fi fost formulată vreo astfel de acțiune.

³ A se vedea *supra*, p. 22, Decizia Curții Constituționale nr. 507/2004.

conținând norme care circumstanțiază obiectul fiecărei categorii de acțiuni ce pot fi formulate de Ministerul Public, condițiile de investire a instanței, natura interesului legitim protejat, temeiul juridic (cauza acțiunii) și competența teritorială.

În ipoteza prevăzută de alin. (4), acțiunea se încadrează în categoria contenciosului administrativ subiectiv, având ca obiect anularea unui act administrativ unilateral individual emis cu exces de putere. Instanța poate fi sesizată numai cu acordul prealabil al persoanei vătămate. Cauza acțiunii constă în existența unei vătămări a drepturilor, libertăților sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau juridice, care dobândește de drept calitatea de reclamant. Competența teritorială aparține instanței de contencios administrativ de la domiciliul persoanei fizice sau de la sediul persoanei juridice vătămate.

De vreme ce, pe de o parte, instanța poate fi sesizată numai cu acordul prealabil al persoanei vătămate, iar, pe de altă parte, aceasta dobândește de drept calitatea de reclamant și, în fine, își poate retrace acțiunea în condițiile art. 28 alin. (3), considerăm că instituirea prin lege a acestei categorii de acțiuni în contencios subiectiv nu răspunde unei reale nevoi sociale. Procurorul își poate exercita rolul de apărare a ordinii de drept, a drepturilor și libertăților cetățenilor, participând la soluționarea cererilor și punând concluzii în orice fază a procesului, potrivit art. 1 alin. (9) din Legea nr. 554/2004.

Art. 1 alin. (5) instituie un tip de acțiune în contencios subiectiv având ca obiect anularea unui act administrativ normativ, având ca temei juridic (cauză) vătămarea unui interes legitim public. Instanța competentă este cea de la sediul autorității publice emitente.

Și această reglementare poate fi considerată superflua, pentru că Ministerul Public, în calitate de subiect de drept public, are posibilitatea de a introduce acțiuni în condițiile art. 1 alin. (8).

9. Prefectul

Potrivit art. 123 alin. (2) și (3) din Constituția României, prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local și conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale în unitățile administrativ-teritoriale, atribuțiile lui fiind stabilite prin lege organică.

În temeiul art. 123 alin. (5) din Constituție, prefectul exercită un rol de tutelă administrativă, în sensul că poate ataca, în fața instanței de

contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul nelegal. Aceasta nu înseamnă că între prefecți, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, ar exista raporturi de subordonare, însăși Constituția clarificând acest aspect în alin. (4) al articolului menționat.

10. Agenția Națională a Funcționarilor Publici

Agenția Națională a Funcționarilor Publici exercită un rol de tutelă administrativă în materia funcției publice și are dreptul să declanșeze un control de legalitate în contencios obiectiv, în sensul că poate ataca în fața instanței de contencios administrativ actele autorităților publice centrale și locale prin care se încalcă legislația privind funcția publică, în condițiile prezentei legi și ale Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată.

11. Autoritatea publică emitentă

Art. 1 alin. (6) prevede, în premieră, calitatea procesuală activă a autorității publice emitente a actului administrativ unilateral nelegal.

Dintr-o altă perspectivă, art. 1 alin. (6) constituie prima consacrare legislativă a principiului revocabilității actelor administrative și a excepției de la acest principiu, instituții juridice deja cristalizate în doctrină și jurisprudență.

De asemenea, conține veritabile norme de procedură, ce instituie calea prin intermediul căreia pot fi supuse controlului de legalitate, la cererea autorității emitente, actele administrative care nu mai pot fi revocate, întrucât au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice în alte ramuri ale dreptului.

Într-o astfel de acțiune, calitățile părților sunt inversate față de „modelul” tradițional, în sensul că reclamant este autoritatea publică emitentă, iar pârât, beneficiarul actului. Poate fi chemată în judecată și orice terță persoană cu care beneficiarul actului a intrat în raporturi juridice subsecvente actului atacat, dacă instanța este sesizată să se pronunțe și asupra validității actelor juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal ori asupra efectelor juridice produse de acestea.

Inițial, art. 1 alin. (6) avea următorul conținut: „Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal poate să solicite instanței constatarea nulității acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte

juridice. În cazul admiterii acțiunii, instanța se pronunță și asupra validității actelor juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum și asupra efectelor juridice produse”.

Acest text era caracterizat de un mare grad de imprecizie, prin folosirea în mod izolat, în dezacord cu întreaga economie a legii, a sintagmei „constatarea nulității”¹ și lipsa unei reglementări exprese a termenului de formulare a acțiunii, dublată de necorelarea cu modul în care era conceput regimul termenelor, prin normele juridice cuprinse în art. 11 al Legii nr. 554/2004.

Ca efect al semnalelor din doctrină și jurisprudență, legiuitorul a reformulat prevederea respectivă, aducându-i un plus de claritate, în sensul că a instituit expres un termen de un an de la data emiterii actului în care poate fi exercitat dreptul la acțiune al autorității emitente.

Art. 2. Semnificația unor termeni

(1) În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:

a) persoană vătămată - orice persoană titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri; în sensul prezentei legi, sunt asimilate persoanei vătămate și grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private, precum și organisme sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor și intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate;

b) autoritate publică - orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public; sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică;

c) act administrativ - actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării

¹ Pentru un comentariu amplu asupra regimului nulităților în dreptul administrativ, a se vedea A. Trăilescu, *Unele considerații referitoare la necesitatea unei mai stricte delimitări a nulităților în dreptul administrativ*, în *Dreptul nr. 12/2001*, pp. 83-87.

executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice; sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative supuse competenței instanțelor de contencios administrativ;

d) act administrativ-jurisdicțional - actul emis de o autoritate administrativă investită, prin lege organică, cu atribuții de jurisdicție administrativă specială;

e) jurisdicție administrativă specială - activitatea înfăptuită de o autoritate administrativă care are, conform legii organice speciale în materie, competența de soluționare a unui conflict privind un act administrativ, după o procedură bazată pe principiile contradictorialității, asigurării dreptului la apărare și independenței activității administrativ-jurisdicționale;

f) contencios administrativ - activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim;

g) instanță de contencios administrativ, denumită în continuare instanță - Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel și tribunalele administrativ-fiscale;

h) nesoluționare în termenul legal a unei cereri - faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen;

i) refuz nejustificat de a soluționa o cerere - exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinței de a nu rezolva cererea unei persoane; este asimilată refuzului nejustificat și nepunerea în executare a actului administrativ emis ca urmare a soluționării favorabile a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile;

j) plângere prealabilă - cererea prin care se solicită autorității publice emittente sau celei ierarhic superioare, după caz, reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ, în sensul revocării sau modificării acestuia;

k) acte care privesc raporturile cu Parlamentul - actele emise de o autoritate publică, în realizarea atribuțiilor sale, prevăzute de Constituție sau de o lege organică, în raporturile de natură politică cu Parlamentul;

l) act de comandament cu caracter militar - actul administrativ referitor la problemele strict militare ale activității din cadrul forțelor armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul comandanților de a da ordine subordonaților în aspecte privitoare la conducerea trupei, în timp de pace sau război ori, după caz, la îndeplinirea serviciului militar;

m) serviciu public - activitatea organizată sau, după caz, autorizată de o autoritate publică, în scopul satisfacerii unui interes legitim public;

n) exces de putere - exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor;

o) drept vătămat - orice drept prevăzut de Constituție, de lege sau de alt act normativ, căruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ;

p) interes legitim privat - posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurat;

r) interes legitim public - interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice;

s) organisme sociale interesate - structuri neguvernamentale, sindicate, asociații, fundații și altele asemenea, care au ca obiect de activitate protecția drepturilor diferitelor categorii de cetățeni sau, după caz, buna funcționare a serviciilor publice administrative;

ș) pagubă iminentă - prejudiciul material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public;

t) cazuri bine justificate - împrejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ;

ț) instanță de executare - instanța care a soluționat fondul litigiului de contencios administrativ.

(2) Se asimilează actelor administrative unilaterale și refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal.



Legislație

◆ Sumar

1. Legea nr. 90/2001: art. 1, art. 19, art. 26, art. 34; 2. Ordonanța Guvernului nr. 26/2000: art. 38, art. 38¹, art. 39; 3. Legea nr. 215/2001: art. 21, art. 23, art. 45, art. 62, art. 68, art. 77, art. 106, art. 115; 4. Legea nr. 340/2004: art. 6, art. 26; 5. Legea nr. 50/1991: art. 2; 6. Legea nr. 24/2000: art. 77, art. 78, art. 80, art. 81; 7. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006: art. 3, art. 3¹, art. 4, art. 5, art. 6, art. 7, art. 8, art. 8¹, art. 255.

◆ Extrase

1. Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (publicată în M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001)

~ art. 1 alin. (1) – Guvernul este autoritatea publică a puterii executive, care funcționează în baza votului de încredere acordat de Parlament și care asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice.

~ art. 19 – (1) În îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin primul-ministru emite decizii, în condițiile legii.

(2) Deciziile primului-ministru se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Nepublicarea atrage inexistența deciziilor.

~ art. 26 alin. (1) – În exercitarea atribuțiilor sale Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe. Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor. Ordonanțele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare sau, în cazuri excepționale, ordonanțe de urgență, potrivit art. 114 alin. (4) din Constituție.

~ art. 34 – Ministerele sunt organe de specialitate ale administrației publice centrale care realizează politica guvernamentală în domeniile de activitate ale acestora.

2. Ordonanța Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații (publicată în M. Of. nr. 39 din 31 ianuarie 2000)

~ art. 38 alin. (1) – O asociație, fundație sau federație poate fi recunoscută de Guvernul României ca fiind de utilitate publică dacă sunt întrunite cumulativ următoarele condiții:

a) activitatea acesteia se desfășoară în interes general sau al unor colectivități, după caz;

b) funcționează de cel puțin 3 ani și a realizat o parte din obiectivele stabilite, făcând dovada unei activități neîntrerupte prin acțiuni semnificative;

c) prezintă un raport de activitate din care să rezulte desfășurarea unei activități anterioare semnificative, prin derularea unor programe ori proiecte specifice scopului său, însoțit de situațiile financiare anuale și de bugetele de venituri și cheltuieli pe ultimii 3 ani anteriori datei depunerii cererii privind recunoașterea statutului de utilitate publică;

d) deține un patrimoniu, logistică, membri și personal angajat, corespunzător îndeplinirii scopului propus;

e) face dovada existenței unor contracte de colaborare și parteneriate cu instituții publice sau asociații ori fundații din țară și din străinătate;

f) face dovada obținerii unor rezultate semnificative în ceea ce privește scopul propus sau prezintă scrisori de recomandare din partea unor autorități competente din țară sau din străinătate, care recomandă continuarea activității.

~ art. 38¹ – În sensul prezentei ordonanțe, prin utilitate publică se înțelege orice activitate care se desfășoară în domenii de interes public general sau al unor colectivități.

~ art. 39 alin. (1) – Recunoașterea unei asociații sau fundații ca fiind de utilitate publică se face prin hotărâre a Guvernului. În acest scop, asociația sau fundația interesată adresează o cerere Secretariatului General al Guvernului, care o înaintează, în termen de 15 zile, organului de specialitate al administrației publice centrale în a căruia sferă de competență își desfășoară activitatea.

3. Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale (republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007)

~ art. 21 – (1) Unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu. Acestea sunt subiecte juridice de drept fiscal, titulare ale codului de înregistrare fiscală și ale conturilor deschise la unitățile teritoriale de trezorerie, precum și la unitățile bancare. Unitățile administrativ-teritoriale sunt titulare ale drepturilor și obligațiilor ce decurg din contractele privind administrarea bunurilor care aparțin domeniului public și privat în care

acestea sunt parte, precum și din raporturile cu alte persoane fizice sau juridice, în condițiile legii.

(2) În justiție, unitățile administrativ-teritoriale sunt reprezentate, după caz, de primar sau de președintele Consiliului județean.

(2¹) Pentru apărarea intereselor unităților administrativ-teritoriale, primarul, respectiv președintele Consiliului județean, stă în judecată ca reprezentant legal, și nu în nume personal.

(3) Primarul, respectiv președintele Consiliului județean, poate împuternici o persoană cu studii superioare juridice de lungă durată din cadrul aparatului de specialitate al primarului, respectiv al consiliului județean, sau un avocat care să reprezinte interesele unității administrativ-teritoriale, precum și ale autorităților administrației publice locale respective, în justiție.

(4) Unitatea administrativ-teritorială are dreptul să beneficieze de acoperirea cheltuielilor de judecată stabilite în baza hotărârii instanței de judecată, inclusiv în situația în care reprezentarea în justiție este asigurată de un consilier juridic din aparatul de specialitate al primarului, respectiv al Consiliului județean.

(5) Despăgubirile primite de unitățile administrativ-teritoriale în urma hotărârilor pronunțate de instanțele de judecată se constituie în venituri la bugetele locale. Despăgubirile pe care trebuie să le plătească unitatea administrativ-teritorială în urma hotărârilor pronunțate de instanța de judecată și rămase definitive sunt asigurate de la bugetul local.

~ art. 23 – (1) Autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune, orașe și municipii sunt consiliile locale, comunale, orașenești și municipale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive. Consiliile locale și primarii se aleg în condițiile prevăzute de legea pentru alegerea autorităților administrației publice locale.

(2) Consiliile locale și primarii funcționează ca autorități ale administrației publice locale și rezolvă treburile publice din comune, orașe și municipii, în condițiile legii.

~ art. 45 alin. (1) – În exercitarea atribuțiilor ce îi revin Consiliul local adoptă hotărâri, cu votul majorității membrilor prezenți, în afară de cazurile în care legea sau regulamentul de organizare și funcționare a consiliului cere o altă majoritate.

~ *art. 62 alin. (1)* – Primarul reprezintă unitatea administrativ-teritorială în relațiile cu alte autorități publice, cu persoanele fizice sau juridice române ori străine, precum și în justiție.

~ *art. 68 alin. (1)* – În exercitarea atribuțiilor sale primarul emite dispoziții cu caracter normativ sau individual. Acestea devin executorii numai după ce sunt aduse la cunoștință publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate, după caz.

~ *art. 77* – Primarul, viceprimarul, secretarul unității administrativ-teritoriale și aparatul de specialitate al primarului constituie o structură funcțională cu activitate permanentă, denumită primăria comunei, orașului sau municipiului, care duce la îndeplinire hotărârile Consiliului local și dispozițiile primarului, soluționând problemele curente ale colectivității locale.

~ *art. 106 alin. (1)* – În exercitarea atribuțiilor sale președintele Consiliului județean emite dispoziții cu caracter normativ sau individual. Acestea devin executorii numai după ce sunt aduse la cunoștință publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate, după caz.

~ *art. 115 alin. (1)* – Pentru îndeplinirea atribuțiilor ce le revin:

- a) primarul emite dispoziții;
- b) consiliul local adoptă hotărâri;
- c) consiliul județean adoptă hotărâri.

4. Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului (republicată în M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008)

~ *art. 6 – (1)* Capacitatea juridică de drept public a instituției prefectului se exercită în exclusivitate de către prefect.

(2) Exercițarea drepturilor și asumarea obligațiilor civile ale instituției prefectului se realizează de către prefect sau de către o persoană anume desemnată prin ordin al acestuia.

~ *art. 26 – (1)* Pentru îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin, prefectul emite ordine cu caracter individual sau normativ, în condițiile legii.

(2) Ordinele prin care se stabilesc măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate sunt emise după consultarea conducătorului serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale.

(3) Ordinele cu caracter normativ emise de prefect se publică, potrivit legii.

5. Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții (republicată în M. Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004)

~ art. 2 – (1) Autorizația de construire constituie actul final de autoritate al administrației publice locale pe baza căruia este permisă executarea lucrărilor de construcții corespunzător măsurilor prevăzute de lege referitoare la amplasarea, conceperea, realizarea, exploatarea și postutilizarea construcțiilor.

(2) Autorizația de construire se emite în baza documentației pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții, elaborată în condițiile prezentei legi, în temeiul și cu respectarea prevederilor documentațiilor de urbanism, avizate și aprobate potrivit legii.

(2¹) Procedura de autorizare a executării lucrărilor de construcții începe odată cu depunerea cererii pentru emiterea certificatului de urbanism în scopul obținerii, ca act final, a autorizației de construire și cuprinde următoarele etape:

- a) emiterea certificatului de urbanism;
- b) emiterea punctului de vedere al autorității competente pentru protecția mediului pentru investițiile care nu se supun procedurilor de evaluare a impactului asupra mediului;
- c) notificarea de către solicitant a autorității administrației publice competente cu privire la menținerea solicitării de obținere, ca act final, a autorizației de construire, pentru investițiile la care autoritatea competentă pentru protecția mediului a stabilit necesitatea evaluării impactului asupra mediului și a emis îndrumarul conform legislației privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului;
- d) emiterea avizelor și acordurilor, precum și a actului administrativ al autorității pentru protecția mediului competente privind investițiile evaluate din punctul de vedere al impactului asupra mediului;
- e) elaborarea documentației tehnice necesare pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții, denumită în continuare documentație tehnică - D.T.;
- f) depunerea documentației pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții la autoritatea administrației publice competente;
- g) emiterea autorizației de construire.

(3) Autorizațiile de construire pentru rețele magistrale, căi de comunicație, amenajări pentru îmbunătățiri funciare, rețele de telecomunicații ori alte lucrări de infrastructură, care se execută în extravilanul localităților, se

emit cu respectarea planurilor de amenajare a teritoriului, avizate și aprobate potrivit legii.

(4) Prin exceptare de la prevederile alin. (2) se pot emite autorizații de construire și fără documentații de amenajare a teritoriului și de urbanism aprobate, pentru:

a) lucrări de modificare, de reparare, de protejare, de restaurare și de conservare a clădirilor de orice fel, cu condiția menținerii aceleiași funcțiuni, a suprafeței construite la sol și a volumetriei acestora;

a¹) lucrări de supraetajare a clădirilor cu încă un nivel, o singură dată, în suprafață de maximum 20% din suprafața construită desfășurată a clădirilor, cu condiția situării acestora în afara zonelor construite protejate sau a zonelor de protecție a monumentelor, după caz;

a²) lucrări de extindere a clădirilor sociale, de învățământ, de sănătate, de cultură și administrative aparținând domeniului public și privat al statului și unităților administrativ-teritoriale, dacă extinderea se încadrează în prevederile regulamentului local de urbanism aferent planului urbanistic general - PUG sau planului urbanistic zonal - PUZ, aprobat, în vigoare;

a³) schimbarea folosinței construcțiilor existente, dacă noua folosință corespunde prevederilor regulamentului local de urbanism aferent planului urbanistic general - PUG sau planului urbanistic zonal - PUZ, aprobat, în vigoare;

b) lucrări de reparare privind căi de comunicație, dotări tehnico-edilitare și altele asemenea, fără modificarea traseului și, după caz, a funcționalității acestora;

c) lucrări de reparare privind împrejurimi, mobilier urban, amenajări de spații verzi, parcuri și grădini publice, piețe pietonale și celelalte lucrări de amenajare a spațiilor publice;

d) lucrări de cercetare și de prospectare a terenurilor - foraje și excavări -, necesare în vederea efectuării studiilor geotehnice, exploatărilor de cariere, balastierelor, sondelor de gaze și petrol, precum și altor exploatări;

e) organizarea de tabere de corturi.

6. Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (republicată în M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010)

~ art. 77. Actele date în executarea unui act normativ

Ordinele cu caracter normativ, instrucțiunile și alte asemenea acte ale conducătorilor ministerelor și ai celorlalte organe ale administrației publice

centrale de specialitate sau ale autorităților administrative autonome se emit numai pe baza și în executarea legilor, a hotărârilor și a ordonanțelor Guvernului. În formula introductivă a acestor acte normative vor fi cuprinse toate temeiurile juridice prevăzute la art. 42 alin. (4).

~ art. 78. *Sfera reglementării*

Ordinele, instrucțiunile și alte asemenea acte trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise și nu pot conține soluții care să contravină prevederilor acestora.

~ art. 80. *Obiectul de reglementare*

Actele normative ale autorităților administrației publice locale se adoptă ori se emit pentru reglementarea unor activități de interes local, în limitele stabilite prin Constituție și prin lege și numai în domeniile în care acestea au atribuții legale.

~ art. 81. *Subordonarea față de actele de nivel superior*

(1) La elaborarea proiectelor de hotărâri, ordine sau dispoziții se va avea în vedere caracterul lor de acte subordonate legii, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului și altor acte de nivel superior.

(2) Reglementările cuprinse în hotărârile consiliilor locale și ale consiliilor județene, precum și cele cuprinse în ordinele prefectilor sau în dispozițiile primarilor nu pot contraveni Constituției României și reglementărilor din actele normative de nivel superior.

7. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii (publicată în M. Of. nr. 418 din 15 mai 2006)

~ art. 3 – În sensul prezentei ordonanțe de urgență, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații: (...)

f) contract de achiziție publică - contractul, asimilat, potrivit legii, actului administrativ, care include și categoria contractului sectorial, astfel cum este definit la art. 229 alin. (2), cu titlu oneros, încheiat în scris între una sau mai multe autorități contractante, pe de o parte, și unul ori mai mulți operatori economici, pe de altă parte, având ca obiect execuția de lucrări, furnizarea de produse sau prestarea de servicii; (...)

m) întreprindere publică - persoana juridică ce desfășoară activități economice și asupra căreia se exercită direct sau indirect, ca urmare a unor drepturi de proprietate, a participațiilor financiare sau a regulilor specifice prevăzute în actul de înființare a întreprinderii respective, influența domi-

nantă a unei autorități contractante, astfel cum este definită aceasta la art. 8 lit. a), b) sau c); prezumția de exercitare a influenței dominante se aplică în orice situație în care, în raport cu o astfel de persoană, una sau mai multe autorități contractante definite conform art. 8 lit. a), b) sau c) se află, direct ori indirect, în cel puțin unul dintre următoarele cazuri:

- dețin majoritatea capitalului subscris;
- dețin controlul majorității voturilor în organul de conducere, cum ar fi adunarea generală;
- pot numi în componența consiliului de administrație, a organului de conducere sau de supervizare mai mult de jumătate din numărul membrilor acestuia; (...)

s¹) parteneriat public-public - derularea în comun a unui proiect de către două ori mai multe entități publice naționale și/sau internaționale.

~ art. 3¹ - (1) Contractele de achiziție publică sunt:

- a) contracte de lucrări;
- b) contracte de furnizare;
- c) contracte de servicii.

~ art. 4 - (1) Contractul de lucrări este acel contract de achiziție publică care are ca obiect:

a) fie execuția de lucrări legate de una dintre activitățile cuprinse în anexa nr. 1 sau execuția unei construcții;

b) fie atât proiectarea, cât și execuția de lucrări legate de una dintre activitățile cuprinse în anexa nr. 1 sau atât proiectarea, cât și execuția unei construcții;

c) fie realizarea prin orice mijloace a unei construcții care corespunde necesității și obiectivelor autorității contractante, în măsura în care acestea nu corespund prevederilor lit. a) și b).

(2) În sensul prevederilor alin. (1), prin construcție se înțelege rezultatul unui ansamblu de lucrări de construcții de clădiri sau lucrări de geniu civil, destinat să îndeplinească prin el însuși o funcție tehnică sau economică.

~ art. 5 - (1) Contractul de furnizare este acel contract de achiziție publică, altul decât contractul de lucrări, care are ca obiect furnizarea unuia sau mai multor produse, prin cumpărare, inclusiv în rate, închiriere sau leasing, cu sau fără opțiuni de cumpărare.

(2) Contractul de achiziție publică ce are ca obiect principal furnizarea de produse și, cu titlu accesoriu, operațiuni/lucrări de instalare și punere în funcțiune a acestora este considerat contract de furnizare.

~ art. 6 – (1) Contractul de servicii este acel contract de achiziție publică, altul decât contractul de lucrări sau de furnizare, care are ca obiect prestarea unuia sau mai multor servicii, astfel cum acestea sunt prevăzute în anexele nr. 2A și 2B.

(2) Contractul de achiziție publică care are ca obiect principal prestarea unor servicii și, cu titlu accesoriu, desfășurarea unor activități dintre cele prevăzute în anexa nr. 1 este considerat contract de servicii.

~ art. 7 – Contractul de achiziție publică care are ca obiect atât furnizarea de produse, cât și prestarea de servicii este considerat:

a) contract de furnizare, dacă valoarea estimată a produselor este mai mare decât valoarea estimată a serviciilor prevăzute în contractul respectiv;

b) contract de servicii, dacă valoarea estimată a serviciilor este mai mare decât valoarea estimată a produselor prevăzute în contractul respectiv.

~ art. 8 – Este autoritate contractantă în sensul prezentei ordonanțe de urgență:

a) oricare organism al statului - autoritate publică sau instituție publică - care acționează la nivel central ori la nivel regional sau local;

b) oricare organism, altul decât unul dintre cele prevăzute la lit. a), cu personalitate juridică, care a fost înființat pentru a satisface nevoi de interes general fără caracter comercial sau industrial și care se află cel puțin în una dintre următoarele situații:

- este finanțat, în majoritate, de către o autoritate contractantă, astfel cum este definită la lit. a), sau de către un alt organism de drept public;

- se află în subordinea sau este supusă controlului unei autorități contractante, astfel cum este definită la lit. a), sau unui alt organism de drept public;

- în componența consiliului de administrație/organului de conducere sau de supervizare mai mult de jumătate din numărul membrilor acestuia sunt numiți de către o autoritate contractantă, astfel cum este definită la lit. a), sau de către un alt organism de drept public;

c) oricare asociere formată de una sau mai multe autorități contractante dintre cele prevăzute la lit. a), b), d) sau e);

d) oricare întreprindere publică ce desfășoară una sau mai multe dintre activitățile prevăzute la cap. VIII secțiunea 1, atunci când aceasta atribuie contracte de achiziție publică sau încheie acorduri-cadru destinate efectuării respectivelor activități;

e) oricare subiect de drept, altul decât cele prevăzute la lit. a)-d), care desfășoară una sau mai multe dintre activitățile prevăzute la cap. VIII secțiunea 1, în baza unui drept special sau exclusiv, astfel cum este acesta definit la art. 3 lit. k), acordat de o autoritate competentă, atunci când acesta atribuie contracte de achiziție publică sau încheie acorduri-cadru destinate efectuării respectivelor activități.

~ art. 8¹ – Derularea unui proiect în cadrul unui parteneriat public-public se supune regulilor din domeniul achizițiilor publice.

~ art. 255 alin. (2)-(3) – (2) În sensul prevederilor alin. (1), prin persoană vătămată se înțelege orice operator economic care:

a) are sau a avut un interes legitim în legătură cu respectiva procedură de atribuire;

b) a suferit, suferă sau riscă să sufere un prejudiciu ca o consecință a unui act al autorității contractante, de natură să producă efecte juridice, ori ca urmare a nesoluționării în termenul legal a unei cereri privind respectiva procedură de atribuire.

(3) În sensul prevederilor alin. (1), prin act al autorității contractante se înțelege orice act administrativ, orice altă operațiune administrativă care produce sau poate produce efecte juridice, neîndeplinirea în termenul legal a unei obligații prevăzute de prezenta ordonanță de urgență, omisiunea ori refuzul de a emite un act sau de a efectua o anumită operațiune, în legătură cu sau în cadrul procedurii de atribuire.



Decizii ale Curții Constituționale

1. Accesul la justiție. Interesul legitim public

1.1. Prin *Decizia nr. 256 din 14 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial nr. 341 din 17 aprilie 2006*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a art. 2 alin. (1) lit. a), l) și p) din Legea nr. 554/2004, în raport cu prevederile art. 21 alin. (1) și ale art. 52 alin. (1) din Constituție, reținând că posibilitatea recunoscută persoanelor fizice de a introduce acțiune în contencios administrativ pentru apărarea unui interes legitim public, mai ales când se are în vedere un act administrativ normativ, reprezintă o măsură eficientă pentru a înlătura din primul moment posibil eventualele abuzuri ale administrației publice, cu atât mai mult cu cât interesul legitim public are în vedere și interesele legitime private ale unei persoane.

1.2. Prin *Decizia nr. 184 din 6 martie 2007, publicată în Monitorul Oficial nr. 237 din 5 aprilie 2007*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 2 alin. (1) și art. 7 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

În ceea ce privește neconstituționalitatea art. 2 alin. (1) din Lege, care, în opinia autorului excepției, este contrar art. 21 alin. (1) și (2) din Constituție, Curtea a constatat că acest text definește semnificația unor termeni și expresii în înțelesul Legii nr. 554/2004 și nu are implicații sub aspect constituțional.

2. Normă permisivă. Drept de apreciere. Competența instanței de judecată de a cenzura neîndeplinirea unei obligații instituite în sarcina Guvernului României printr-o prevedere legală

Prin *Decizia nr. 1421 din 20 octombrie 2011, publicată în Monitorul Oficial nr. 32 din 16 ianuarie 2012*, referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. I, art. IV și art. V din O.G. nr. 55/2003 privind unele măsuri pentru derularea procesului de privatizare a Societății Naționale a Petrolului „Petro” – S.A. București, precum și pentru modificarea și completarea cadrului legal în domeniul privatizării pentru societățile comerciale aflate în portofoliul Ministerului Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri, Curtea Constituțională a reținut următoarele:

„Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea constată că autorii acesteia critică prevederile legale cuprinse în O.G. nr. 55/2003 din perspectiva faptului că nu este prevăzut, în mod expres, un termen în care Guvernul, respectiv Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri, prin Oficiul Participațiilor Statului și Privatizării în Industrie, să fie obligat a emite o hotărâre prin care să se stabilească cota procentuală ce urmează a fi achiziționată de salariați și momentele la care se va realiza achiziționarea acțiunilor de către aceștia.

Faptul că prevederile de lege criticate nu conțin un termen rezonabil înlăuntrul căruia Guvernul să fie obligat a emite o hotărâre pentru ca salariații Societății Comerciale „Petro” – S.A. să intre în posesia acțiunilor nu înseamnă că acestea sunt neconstituționale, ci poate fi interpretat ca neîndeplinirea de către Guvern a unei obligații de a face, astfel încât persoanele interesate pot promova o acțiune în justiție.

Ca atare, aprecierea unei eventuale încălcări de către Guvern a art. 52 din Constituție, prin neîndeplinirea unei obligații stabilite de normele legale criticate, este de competența instanțelor de judecată, iar nu a instanței de contencios constituțional, care, potrivit art. 2 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, este competentă să

se pronunțe numai asupra constituționalității prevederilor de lege cu privire la care a fost sesizată”.

3. Decret al Președintelui României. Act administrativ supus controlului instanței de contencios administrativ. Limitele controlului

Prin *Decizia nr. 459 din 16 septembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial nr. 712 din 30 septembrie 2014*, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate invocată de Președintele României și Administrația Prezidențială, prin Departamentul constituțional-legislativ, în Dosarul nr. 7652/2/2013 al Curții de Apel București, secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal, și a constatat că dispozițiile art. 8 alin. (1) raportate la art. 2 alin. (1) lit. c) teza întâi din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sunt constituționale în măsura în care se interpretează în sensul că decretele Președintelui privind numirea judecătorilor la Curtea Constituțională sunt excluse din sfera controlului judecătoresc sub aspectul verificării îndeplinirii condiției „înaltei competențe profesionale”.

În motivarea deciziei s-au reținut următoarele:

„32. Actele juridice ale Președintelui României, adoptate în exercitarea atribuțiilor mandatului constituțional, sunt decretele prezidențiale. Aceste acte sunt manifestări unilaterale de voință, realizate în scopul de a produce efecte juridice, și pot avea caracter individual sau normativ. Dispozițiile constituționale prevăd, sub sancțiunea inexistenței actului, publicarea decretului în Monitorul Oficial al României, dată de la care acesta intră în vigoare. Toate decretele au caracter executoriu, fiind general obligatorii, autoritățile statului cărora le sunt destinate fiind însărcinate cu ducerea la îndeplinire a celor statuate în cuprinsul actului. Potrivit dispozițiilor art. 100 alin. (2) din Constituție, unele decrete ale Președintelui se contrasemnează de primul-ministru.

33. Acestor acte juridice le sunt aplicabile dispozițiile art. 126 alin. (6) din Constituție, potrivit cărora: «Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar. Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale». Așa fiind, în măsura în care, prin obiectul de reglementare, decretele Președintelui nu se circumscriu sferei actelor exceptate, ele pot fi atacate în contencios administrativ, potrivit dispozițiilor Legii nr. 554/2004.

(...)

38. Sub aspectul verificării condițiilor constituționale și legale pe care persoana numită în funcția de judecător constituțional trebuie să le întrunească, dacă în privința primelor două condiții (pregătire juridică superioară și vechimea de cel puțin 18 ani în activitatea juridică sau în învățământul juridic superior), verificarea are la bază date concrete, obiective, susceptibile a fi supuse unui control judecătoresc al instanțelor de drept comun sau al Curții Constituționale, în ceea ce privește cea de-a treia condiție (înalta competență profesională), aceasta implică evaluarea și decizia exclusivă a autorităților abilitate de Constituție să facă numirea, în temeiul unor aprecieri proprii. Astfel, marja de apreciere a Președintelui României, a Senatului și a Camerei Deputaților în exercitarea atribuției de a numi judecătorii constituționali nu este limitată la verificarea aspectelor de legalitate pe care le presupune îndeplinirea condițiilor obiective, cuantificabile (legea stabilind în ceea ce privește rangul studiilor și al vechimii juridice nivelul minimal al condițiilor pe care persoana numită trebuie să le respecte), ci vizează și aspecte de oportunitate, autoritățile competente având libertate absolută, în acest caz, de a alege o anumită persoană apreciată a întruni condiția «înaltei competențe profesionale»”.



Doctrină

1. Autoritatea publică

1.1. Definiție. Categorii

„Articolul 2 din noua lege a contenciosului administrativ conferă un înțeles și mai larg noțiunii de **«autoritate publică»**, definită ca reprezentând *orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public, fiind asimilate autorităților publice persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public.*

Prin urmare, actuala reglementare are în vedere toate categoriile de autorități publice, legiuitorul înțelegând să procedeze și la o ficțiune juridică, asimilând «autorităților publice» și structurile de sorginte privată, atrase fie printr-o dispoziție expresă a legii, fie printr-o autorizație dată de autoritatea publică competentă, în baza legii, să presteze diferite servicii publice” [D. Apostol Tofan, *Modificările esențiale aduse instituției contenciosului administrativ prin noua lege cadru în materie (I)*, în C. Jud. nr. 3/2005, pp. 90-103].

1.2. Organizațiile profesionale

„Literatura juridică actuală face vorbire de **«organizații profesionale»**, pe care le califică drept «stabilimente de utilitate publică». Ele sunt organisme neguvernamentale, autorizate însă de lege să presteze servicii publice, în regim de putere publică, adică sunt stabilimente de utilitate publică. Prin ficțiune juridică, aceste structuri de origine privată, care sunt atrase prin dispoziția expresă a legii la prestarea serviciilor publice, sunt asimilate, din perspectiva contenciosului administrativ, autorităților publice (...).

Deciziile ordinelor profesionale, adoptate în exercitarea prerogativelor de putere publică, au caracter de acte administrative” (C.-L. Popescu, *Legalitatea, continuitatea și unicitatea ordinului profesional al avocaților din România*, în C. Jud. nr. 1/2007, pp. 34-64).

1.3. Regiile autonome

„(...) din interpretarea art. 2 alin. (1) lit. b) din Lege se desprinde concluzia că sfera autorităților publice cuprinde și **regiile autonome de interes local** înființate în condițiile Legii nr. 215/2001 și cele înființate în condițiile Legii nr. 15/1990, fiind unanim admis faptul că aceste regii sunt persoane juridice mixte de drept public și privat, având drept scop realizarea unor interese publice sau îndeplinirea de servicii publice, fiindu-le încredințată prin acte de putere, în virtutea art. 136 alin. (4) din Constituția revizuită și art. 12 din Legea nr. 213/1998, administrarea bunurilor proprietate publică.

În acest context, actele emise de către consiliile de administrație ale acestor regii autonome, precum și contractele administrative încheiate de către aceste entități publice sunt supuse controlului instanței de contencios administrativ” (O. Puie, *Aspecte privind instituția contenciosului administrativ potrivit Constituției revizuite și a Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004*, în C. Jud. nr. 6/2006, pp. 88-118).

2. Actul administrativ

2.1. Definiție

„Actul administrativ reprezintă o **manifestare de voință** făcută în scopul nașterii, modificării sau stingerii raporturilor juridice, a cărei realizare este garantată prin **forța de constrângere a statului sau constată situații juridice reglementate de lege** (de exemplu, diplomă universitară).

Actul administrativ reprezintă **forma juridică principală a activității structurilor administrației publice**.

Din cele de mai sus rezultă că nu orice manifestare de voință este un act juridic, simpla exprimare a unei **opinii** din partea unei instituții publice administrative nefiind un act administrativ” (E. Bălan, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 153).

2.2. Refuzul nejustificat de rezolvare a cererii

„(...) Caracterul «explicit» al manifestării de voință a autorității administrative (de a ignora o cerere și, prin urmare, de a refuza soluționarea acesteia) nu rezultă numai din împrejurarea că răspunsul autorității conține adverbe negative. Interpretarea literală extensivă a noțiunii de «exprimare explicită» aduce în lumină fireasca similitudine existentă între **refuzul expres și cel implicit**, atunci când ambele se realizează prin exprimări «explicite», de natură a nu lăsa niciun dubiu asupra sensului acestora” (I. Vucmanovici, *Înțelesul sintagmei „refuzul explicit de a soluționa o cerere” în lumina Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 7/2007, pp. 138-145*).

2.3. Tăcerea administrației

„Conform art. 75 din *Verwaltungsgerichtsordnung* (legea federală germană cu privire la jurisdicția administrativă – n.n.), premisele pentru admisibilitatea acțiunii contra pasivității le reprezintă omisiunea administrației de a da curs unui cereri cu privire la un act administrativ sau omisiunea de a soluționa un recurs administrativ grațios în cadrul procedurii prealabile (...).

Cu toate acestea, literatura de specialitate consideră că nu există **tăcere din partea administrației** când aceasta comunică solicitantului decizia sa prin care respinge cererea sau recursul ca inadmisibilă (de exemplu, lipsa competenței, cauza ilicită etc.), dar nu și în cazul în care respingerea s-ar datora unei greșite calificări pe care autoritatea o dă cererii cu care a fost investită.

Acțiunea nu este în principiu admisibilă în situația în care reclamantul nu a formulat în prealabil nicio cerere către administrație, întrucât instanțele de judecată nu se pot substitui și nu pot acționa în zone rezervate executivului. Un asemenea viciu procedural nu va putea fi asanat și acțiunea nu poate deveni admisibilă chiar dacă, în cursul procesului, poziția exprimată prin întâmpinare de către autoritatea pârâtă ar fi în sensul justificării refuzului de a emite actul administrativ solicitat direct prin acțiune” (D. Vesmaș, N. Scutea, *Problema pasivității administrației în dreptul german. Aspecte de ordin substanțial și procedural, în RDP nr. 3/2003, pp. 27-44*).

2.4. Neexecutarea unui act administrativ

„Astfel, doctrina a statuat faptul că actele administrative ce acordă un drept sau protejează un interes al unei persoane private (parte în procedură sau terț interesat) trebuie să fie aplicate într-un termen rezonabil. Dacă termenul nu este respectat, **inacțiunea autorităților administrative** trebuie să poată face obiectul unui control judiciar și/sau non-judiciar și poate conduce la acordarea de despăgubiri. S-a considerat, de asemenea, că **executarea unui act administrativ** poate necesita unul sau mai multe alte acte administrative ulterioare (care pot fi acte materiale)” (D.I. Pasăre, *Executarea din oficiu a actelor*

administrative. Repere doctrinare și jurisprudențiale franceze și comunitare în materie. Scurte considerații referitoare la sistemul juridic românesc, în RDP nr. 1/2006, pp. 29-55).

2.5. Contractul administrativ – act administrativ asimilat

„Dintr-o viziune realistă, flexibilă și pragmatică asupra fenomenului administrativ se naște în continuare întrebarea dacă în accepțiunea art. 52 alin. (1) din Constituția României pot fi asimilate actelor administrative și *contractele administrative*.

Este cunoscut că pentru prima dată distincția dintre actul administrativ, contractul civil și **contractul administrativ** s-a conturat în cadrul jurisprudenței Consiliului de Stat francez, fiind apoi cristalizată de Gaston Jeze într-o teorie a contractului administrativ.

În timp, teoria contractelor administrative a devenit o «instituție tradițională a dreptului public», ceea ce nu înseamnă că instituția contractului administrativ nu este controversată în continuare în jurisprudența și literatura juridică” (R.A. Lazăr, *Considerații asupra Proiectului Legii contenciosului administrativ*, în RDP nr. 3/2004, pp. 66-83).

2.6. Distincția dintre contractele administrative și contractele privind gestiunea bunurilor din domeniul privat

„De menționat că din prevederile generale ale acestei legi rezultă că se face o demarcație clară între contractele pe care autoritățile publice le încheie pentru punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, pentru executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice și, respectiv, pentru achiziții publice, pe de o parte, și celelalte contracte pe care autoritățile publice le încheie pentru gestionarea și valorificarea proprietății private a statului sau a unităților administrativ-teritoriale.

Astfel, numai contractele din prima categorie au fost asimilate de lege cu actele administrative cărora le este aplicabil un regim de drept public – regimul juridic de drept administrativ reglementat de Legea nr. 554/2004 –, în timp ce actele/contractele pe care autoritățile publice le încheie pentru gestionarea și valorificarea bunurilor aparținând proprietății private sunt acte de gestiune privată, cărora le rămân aplicabile regulile specifice dreptului comun al proprietății private.

Considerăm însă că, chiar și în această a doua situație, regimul juridic de drept administrativ reglementat de Legea nr. 554/2004 rămâne aplicabil actelor administrative prin care autoritățile publice organizează procedurile și realizează atribuirea contractelor care vizează gestionarea și valorificarea bunurilor aparținând domeniului privat al statului sau al unităților

administrativ-teritoriale" (E. Albu, *Contracte administrative. Achizițiile publice și contenciosul administrativ*, în C. Jud. nr. 1/2007, pp. 65-78).

2.7. Actele încheiate de operatorii de servicii publice

„Relațiile contractuale ale agenților economici, care au calitatea de **operatori de servicii publice**, cu terții sunt guvernate de regulile dreptului privat (comercial), ca, de exemplu, contractele de furnizare de produse, de prestare de servicii etc.

În schimb, relațiile dintre operatorii de servicii publice și utilizatori, care au la bază acte juridice unilaterale emise de acești operatori în exercitarea competenței lor, sunt supuse regulilor de drept administrativ, întrucât emitentul unui asemenea act acționează în calitate sa de subiect investit cu prerogative de putere publică. Așa este, de exemplu, cazul dispozițiilor operatorilor de servicii publice prin care se majorează tarifele pentru prestarea unor servicii publice sau se reduce programul de funcționare a acestora.

În relațiile contractuale dintre operatorii de servicii publice și administrația publică concedentă se aplică, în principal, regulile dreptului public și numai în mică măsură regulile dreptului privat. Astfel, încheierea contractelor de concesiune se face pe baza dispozițiilor dreptului administrativ, majoritatea clauzelor contractuale fiind stabilite de administrația publică, iar modificarea și încetarea contractului pot avea loc în mod unilateral, din inițiativa concedentului" (A. Trăilescu, *Câteva considerații în legătură cu formele de organizare a serviciilor publice și regimul lor juridic*, în *Dreptul* nr. 12/2002, pp. 94-99).

2.8. Contractul de parteneriat public-privat

„(...) *de lege lata*, față de textul actual al O.U.G. nr. 34/2006, **contractul de parteneriat public-privat** poate fi socotit o variantă a contractului de concesiune, iar ca natură juridică, un **contract administrativ**" (R.N. Petrescu, *Impactul adoptării O.U.G. nr. 34/2006 asupra contractului de parteneriat public-privat*, în RDP nr. 1/2007, pp. 96-104).

3. Excesul de putere

3.1. Principiul evitării abuzului de putere în conduita administrativă

„Acest principiu impune ca din conduita administrativă să lipsească **abuzul de putere**, în sensul că **funcționarul comunitar va trebui să-și exercite prerogativele doar în scopul pentru care i-au fost conferite**, urmând să evite, în mod special, folosirea acestora fără un temeinic fundament juridic sau pentru realizarea unor scopuri care nu sunt justificate de un interes public.

Deci, dacă în cazul încălcării principiului proporționalității este vorba de un exces de putere în folosirea dreptului de apreciere din partea funcționarului

comunitar, în cazul abuzului de putere este vorba despre o deturnare a prerogativelor ce l-au fost conferite, acțiunea sa administrativă fiind lipsită de orice fundament juridic și străină de realizarea unui interes public” (*E. Albu, Carta Europeană a drepturilor fundamentale – dreptul la o bună administrație, în RDC nr. 9/2007, pp. 75-90*).

3.2. Competența autorității emitente

„Competența reprezintă calitatea juridică ce permite persoanelor administrative să se manifeste ca autorități publice sau să presteze servicii de interes general.

Definim competența prin ansamblul atribuțiilor conferite de lege persoanelor administrative și, uneori, structurilor acestora, de a acționa pentru organizarea executării și executarea în concret a legii.

Folosind competența, autoritățile, instituțiile publice pot acționa în regim de drept administrativ, pot face acte administrative, operațiuni administrative, fapte tehnico-materiale. De aceea, competența reprezintă elementul de cea mai mare importanță pentru definirea structurilor administrației publice. Competența de a acționa în regim de drept administrativ relevă calitatea de autoritate administrativă care acționează pe baza și în executarea legii” (*E. Bălan, Procedura administrativă, Ed. Universitară, București, 2005, p. 59*).



Jurisprudență

1. Autoritatea publică

1.1. Statul român. Lipsa calității procesuale pasive în acțiunea în contencios administrativ

Statul român, deși are calitatea de persoană juridică, nu este considerat de dispozițiile Legii contenciosului administrativ, în actuala reglementare, ca subiect al raporturilor de drept administrativ, în mod direct.

Această concluzie rezultă din dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. b) din Lege, care definește semnificația, în sensul acestui act normativ, a noțiunii de „autoritate publică” drept orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public, fiind asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public.

Prin urmare, în contenciosul administrativ, Statul român, ca entitate cu personalitate juridică, nu poate fi acționat în judecată direct, acțiunea putând fi exercitată față de orice organ al său, care acționează în regim de putere publică, cu excepțiile prevăzute de art. 5 din Legea nr. 554/2004 (*C. Ap. Cluj, s. com. cont. adm. fisc., sent. nr. 707 din 31 octombrie 2005, irevocabilă prin dec. nr. 3268 din 5 octombrie 2006 a ICCJ, s. cont. adm. fisc.*).

1.2. Structură deconcentrată în teritoriu. Capacitatea de drept administrativ. Distincția față de capacitatea juridică civilă. Agenție teritorială a Autorității Rutiere Române

Potrivit art. 11 alin. (1) din Normele privind organizarea și efectuarea transporturilor rutiere și a activităților conexe acestora, aprobate prin OMTCT nr. 1987/2005, sancțiunea suspendării copiei conforme a licenței de transport se aplică de către agenția teritorială a Autorității Rutiere Române.

Prin urmare, agenției teritoriale, structură deconcentrată în teritoriu a Autorității Rutiere Române, organizată conform art. 7 din Regulamentul de organizare și funcționare aprobat prin H.G. nr. 625/1998, i-a fost conferită printr-un act normativ atribuția de a aplica sancțiuni pentru abaterile grave de la reglementările în vigoare privind transportul rutier și/sau protecția mediului, enumerate în art. 11 alin. (2) din normele aprobate prin OMTCT nr. 1987/2005.

Autoritatea publică este definită de art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004 ca fiind orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează în regim de putere publică pentru satisfacerea unui interes public. În materia contenciosului administrativ nu este relevantă personalitatea juridică a autorității publice astfel definite, ci capacitatea ei de drept administrativ, constând în aptitudinea prevăzută de lege de a realiza prerogative de putere publică, asigurând organizarea executării și executarea în concret a legii.

Transpusă în plan procesual, capacitatea administrativă conferă capacitatea autorității publice de a sta în proces, indiferent dacă are sau nu are personalitate juridică și deci capacitate juridică în sensul civil al noțiunii, fapt ce produce efecte asupra modului de aplicare a criteriului rangului autorității emitente în determinarea instanței competente (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3092 din 15 iunie 2007, nepublicată*).

1.3. Persoană juridică de drept privat autorizată să presteze un serviciu public. Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România SA (CNADNR)

Potrivit art. 2 alin. (1) lit. b) teza a doua din Legea nr. 554/2004, „sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public”.

Or, potrivit art. 1 alin. (6) din O.U.G. nr. 84/2003 privind reorganizarea Administrației Naționale a Drumurilor, „C.N.A.D.N.R. desfășoară în principal activități de interes public național în domeniul administrării drumurilor naționale”, fiind, în temeiul art. 9 din aceeași ordonanță, „administratorul drumurilor de interes național”.

De asemenea, potrivit art. 6 alin. (3) din Statutul prevăzut în Anexa nr. 1 a Ordonanței, în scopul realizării obiectului său de activitate, CNADNR emite acorduri și autorizații pentru instalațiile, construcțiile și panourile care se execută în zona drumurilor de interes național, în condițiile legii (pct. 3.13).

Coroborând toate aceste prevederi din O.U.G. nr. 84/2003, se poate concluziona, după cum a făcut-o și judecătorul fondului, că recurenta este o persoană juridică de drept privat (societate pe acțiuni) autorizată să presteze serviciul public al administrării drumurilor naționale, serviciu de interes național, fiindu-i conferită prin lege puterea de a emite acte în regim de drept public, adică acte administrative (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3319 din 29 iunie 2007, nepublicată*).

1.4. Comună. Autoritățile administrației publice locale. Calitate procesuală pasivă. Reprezentare în justiție

Comuna este unitatea administrativ-teritorială care are personalitate juridică, în cadrul căreia funcționează autorități ale administrației publice locale, consiliul local și primarul, care administrează și dispun de resursele financiare.

Capacitatea procesuală și calitatea procesuală sunt intrinsec legate, în sensul că în cazul calității procesuale pasive trebuie să existe identitate între persoana care este titularul obligației ce trebuie îndeplinită și persoana care va fi obligată la îndeplinirea obligației.

În consecință, instanța a considerat că într-o acțiune privind un element al raportului de serviciu al unui funcționar public din aparatul administrației publice locale au calitate procesuală pasivă autoritățile publice locale, întrucât comuna, ca persoană juridică și deci subiect colectiv de drept, nu poate să-și asume și să îndeplinească obligații decât prin autoritățile sale, pe care legiuitorul le-a învestit cu o anume competență (*C. Ap. Craiova, s. com. cont. adm. fisc., dec. nr. 898 din 20 septembrie 2005, în Curtea de Apel Craiova, Buletinul jurisprudenței, Culegere de practică judiciară, 2005, Ed. Lumina Lex, București, 2006, pp. 27-30, rezumat de E. Canțăr*).

1.5. Dispoziție emisă de primar. Calitate procesuală pasivă

O acțiune având ca obiect anularea dispoziției de demolare a unui garaj, emisă de primar, precum și obligarea acestuia la eliberarea autorizației de construcție pentru garaj, conform Legii nr. 50/1991, se judecă în contradictoriu cu primarul, în calitate de autoritate emitentă a actului administrativ atacat, iar nu cu consiliul local (*C. Ap. Timișoara, s. com. cont. adm. fisc., dec. nr. 575 din 11 mai 2005, în Curtea de Apel Timișoara, Buletinul jurisprudenței, Culegere de practică judiciară, 2005, Ed. Lumina Lex, București, 2006, pp. 310-311*).

1.6. Proces-verbal de control fiscal. Autoritate emitentă. Calitate procesuală pasivă

Soluționarea unei acțiuni având ca obiect anularea unui proces-verbal întocmit de Garda Financiară și a deciziei emise de DGFP în soluționarea contestației administrative, fără stabilirea cadrului procesual legal, prin citarea ambelor autorități emitente, încalcă principiul contradictorialității și dreptul la apărare.

Este irelevant că Garda Financiară nu are personalitate juridică, calitatea procesuală în dreptul administrativ nefiind condiționată de personalitatea juridică a autorităților publice emitente a actului administrativ.

Ceea ce determină capacitatea unei autorități publice de a sta în proces este abilitarea legală de a elibera un anume act administrativ, potrivit atribuțiilor conferite de lege. Cum, în speță, Garda Financiară are o asemenea abilitare legală, prin legea sa de funcționare, și cum măsurile dispuse în raport cu actul fiscal întocmit de aceasta trebuie să-i fie opozabile, se impunea judecarea litigiului în raport cu aceasta (*C. Ap.*

Timișoara, s. com. cont. adm. fisc., dec. nr. 575 din 11 mai 2005, în Curtea de Apel Timișoara, Buletinul jurisprudenței, Culegere de practică judiciară, 2005, Ed. Lumina Lex, București, 2006, pp. 320-321).

1.7. Competența autorității publice, condiție de validitate a actului administrativ. Caracterul autonom al competenței

Actul administrativ supus controlului instanței de contencios administrativ este Ordinul ministrului internelor și reformei administrative nr. S/II/4406 din 19 decembrie 2008, prin care intimatul-reclamant a fost eliberat din funcția de director al Direcției Buget-Contabilitate și pus la dispoziția Inspectoratului General al Poliției Române, în baza art. 22 alin. (7) și (8) din Legea nr. 360/2002.

Potrivit art. 22 alin. (7) din Legea nr. 360/2002, în forma în vigoare la data respectivă, „poliștii sunt numiți și eliberați în/din funcții potrivit normelor de competență aprobate prin ordin al ministrului administrației și internelor, în condițiile legii”.

Normele de competență la care se referă textul legal menționat au fost adoptate prin Ordinul ministrului administrației și internelor nr. 600/2005 pentru aprobarea competențelor de gestiune a resurselor umane ale ministrului administrației și internelor, secretarilor de stat, secretarului general și șefilor/comandanților unităților Ministerului Administrației și Internelor.

Conform art. 10 lit. c) din anexa acestui ordin, directorii și directorii adjuncți din aparatul central al Inspectoratului General al Poliției Române sunt numiți, definitivati, împuterniciți, eliberați ori suspendați din funcție și puși la dispoziție de inspectorul general al Poliției Române.

Competența autorității emitente este o condiție de validitate a actului administrativ, caracterizată, printre alte trăsături esențiale, prin aceea de a fi autonomă, astfel că susținerile recurentului-pârât, în sensul că ordinul a fost emis de ministrul de resort ca efect al dreptului conducătorului instituției de a numi și elibera din funcție orice polișt în virtutea principiului „cine poate mai mult poate și mai puțin”, nu au fundament juridic.

Caracterul autonom al competenței presupune, după cum subliniază doctrina de specialitate, dreptul titularului de a-și exercita atribuțiile și, implicit, obligația celorlalte persoane de a asigura independența operativă

necesară realizării acesteia și de a nu se substitui titularului competenței, chiar dacă acesta este subordonat ierarhic.

Prin urmare, sentința pronunțată de curtea de apel reflectă interpretarea și aplicarea corectă a prevederilor art. 22 alin. (7) și (8) din Legea nr. 360/2002 și ale Ordinului nr. 600/2005 al Ministrului Administrației și Internelor.

Contrar susținerilor recurentului-pârât, instanța de contencios administrativ și-a exercitat în mod corect și în limitele legii atribuțiile de control al legalității actului administrativ conferite prin prevederile Legii nr. 554/2004, verificând validitatea ordinului contestat prin prisma unor norme clare de competență administrativă, de a căror respectare autoritatea care le-a edictat nu este exonerată (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1476 din 11 martie 2011, în RRDJ nr. 4/2011, pp. 101-104*).

1.8. Ordin profesional. Corpul experților contabili și contabililor autorizați din România. Autoritate publică asimilată

Corpul Experților Contabili și Contabililor Autorizați din România este reglementat de art. 18 din O.G. nr. 65/1994 ca persoană juridică de utilitate publică și autonomă, din care fac parte experții contabili și contabilii autorizați.

Atribuțiile prevăzute expres în art. 20 al aceiași act normativ caracterizează Corpul Experților Contabili și Contabililor Autorizați din România ca pe un ordin profesional investit cu prerogative administrative și de reglementare a profesiei, care asigură un anumit control public asupra exercitării profesiei de expert contabil și contabil autorizat, trăsături care îl încadrează în teza finală a art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004, potrivit căreia, în sensul Legii contenciosului administrativ, sunt asimilate autorităților publice persoanele de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public în regim de putere publică.

Dar tocmai această calificare juridică oferă fundamentul controlului pe care instanța de contencios administrativ este îndrituită să îl exercite asupra actelor administrative emise de Corpul Experților Contabili și Contabililor Autorizați din România, în privința conformității lor cu legea, a încadrării în marja de apreciere de care se bucură autoritatea emitentă în

raport cu scopul legii, a respectării principiului proporționalității și a celorlalte principii subsumate dreptului la o bună administrare (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 608 din 5 februarie 2010).

2. Actul administrativ

2.1. Act administrativ unilateral individual. Act administrativ normativ.

Trăsături

Actele administrative individuale se caracterizează prin aceea că reprezintă manifestări unilaterale de voință care generează, modifică sau sting drepturi și obligații în beneficiul sau în sarcina uneia sau mai multor persoane dinainte determinate, spre deosebire de actele administrative normative, care conțin reglementări cu caracter general, impersonal și obligatoriu.

Recurentul susține că hotărârea Guvernului (H.G. nr. 1528/2003 privind transmiterea unor terenuri agricole din proprietatea publică a statului și din administrarea Agenției Domeniilor Statului în proprietatea privată a comunei Giroc și în administrarea Consiliului Local al Comunei Giroc, județul Timiș, cu destinație exclusivă pentru aplicarea Legii nr. 42/1990 pentru cinstirea eroilor-martiri și acordarea unor drepturi urmașilor acestora, răniților, precum și luptătorilor pentru victoria Revoluției din decembrie 1989 – n.n.) este un act administrativ cu caracter normativ și, ca atare, nu îi sunt aplicabile dispozițiile art. 11 din Legea nr. 554/2004.

Dar, așa cum a reținut prima instanță, această hotărâre are caracteristicile unui act administrativ individual, pentru că are dispoziții concrete atât cu privire la destinația unei suprafețe de teren strict precizate, cât și cu privire la categoria de persoane beneficiare ale acesteia.

Susținerea recurentului că persoanele respective sunt determinate generic și din acest motiv actul administrativ în discuție ar fi inapt să aplice direct dispozițiile legale în diferite situații concrete, având astfel caracteristicile unui act administrativ normativ, nu poate fi reținută pentru că el restrânge sfera persoanelor care trebuie să beneficieze de dispozițiile sale numai la cele îndreptățite potrivit art. 10 alin. (1) lit. t) din Legea nr. 42/1990, și anume pentru urmașii eroilor martiri ai Revoluției, pentru răniți și pentru pensionarii de invaliditate care și-au pierdut total sau parțial capacitatea de muncă în lupta pentru victoria revoluției, aflați într-o

anumită zonă teritorială (ICCI, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 473 din 25 ianuarie 2007, nepublicată).

2.2. Ordine prin care se aprobă structura organizatorică, statele de funcții, precum și regulamentele pentru realizarea testării profesionale a funcționarilor publici și personalului contractual din cadrul unei autorități publice. Acte administrative individuale

Criteriile principale în raport cu care actele administrative se clasifică în acte cu caracter normativ și acte cu caracter individual sunt, pe de o parte, scopul pentru care acestea au fost adoptate sau emise și, pe de altă parte, întinderea efectelor juridice produse.

Astfel, în ceea ce privește primul criteriu, în doctrină este unanim acceptat că actele administrative cu caracter normativ sunt adoptate/emise în scopul organizării executării legii/dispozițiilor legale, în timp ce actele administrative cu caracter individual se emit totdeauna exclusiv pentru punerea în aplicare, pentru aplicarea în concret a legii/dispozițiilor legale.

Or, în cauză, este necontestat că cele două ordine au fost emise pentru aplicarea în concret a dispozițiilor H.G. nr. 565/2011 care a modificat și completat H.G. nr. 110/2009 privind organizarea și funcționarea ANV, având astfel caracterul unor acte administrative cu caracter individual.

În ceea ce privește întinderea efectelor produse, actele administrative cu caracter normativ conțin reguli/norme cu caracter general, având aplicabilitate într-un număr nedefinit de situații, astfel că produc efecte juridice *erga omnes* față de un număr nedefinit de persoane, în timp ce actele administrative cu caracter individual urmăresc realizarea unor raporturi juridice într-o situație strict determinată și produc efecte fie față de o singură persoană, fie față de un număr determinat sau determinabil de persoane.

Or, în cauză, cele două ordine au aprobat structura organizatorică centrală și teritorială a ANV și, respectiv, statele de funcții ale acestora, precum și regulamentele pentru realizarea testării profesionale a funcționarilor publici și personalului contractual din cadrul structurilor ANV, fiind astfel aplicabile în situații strict determinate și producând efecte juridice în raport cu un număr determinant/determinabil de persoane, fiind astfel și din acest punct de vedere acte administrative cu caracter individual.

Deci aprecierile și argumentele instanței de fond sunt lipsite de temei, astfel încât dispozițiile art. 11 din Legea nr. 24/2000 nu sunt aplicabile în privința ordinelor respective, neexistând obligația publicării lor în Monitorul Oficial al României, Partea I, ci doar aceea a aducerii lor la cunoștința celor vizați, ceea ce s-a făcut prin comunicarea lor la toate structurile ANV și pe pagina web a acestei autorități, operațiuni necontestate în cauza de față (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 4343 din 25 octombrie 2012*).

Prin Ordinul nr. 2406/2011 s-au aprobat structurile organizatorice ale aparatului central al ANV și ale direcțiilor regionale pentru accize și operațiuni vamale și direcțiilor județene și a municipiului București pentru accize și operațiuni vamale, unități subordonate ANV.

Ordinul nr. 2407/2011 a aprobat statutul de funcții al aparatului central al ANV și al direcțiilor subordonate.

Cele două ordine au fost emise în baza H.G. nr. 110/2009 care a reglementat structura generală a ANV și direcțiilor subordonate, act normativ ce a fost publicat în Monitorul Oficial al României.

Ordinele atacate sunt acte interne, privesc strict o anumită direcție și se adresează unui număr determinant de persoane, anume cele care lucrează în cadrul aparatului central și direcțiilor.

Numai aceste persoane sunt supuse reorganizării autorităților și numai acestor funcționari publici/personal contractual li se aplică statul de funcții.

Urmând raționamentul, examenul de testare profesională se adresează unor persoane strict determinate ce lucrează în cadrul direcției, departamentului indicat, iar bibliografia pentru examen se adresează angajaților cunoscuți și existenți la data emiterii ordinelor.

Actele administrative sus-menționate – Ordinul nr. 2406, Ordinul nr. 2407/2011, precum și Ordinul nr. 2589/2011, prin care a fost aprobată bibliografia pentru examen – se încadrează în categoria actelor administrative individuale (interne – conform doctrinei mai vechi) și nu se publică în Monitorul Oficial al României.

Actele au fost aduse la cunoștința celor interesați, iar recurentul-reclamant a participat la examenul de testare profesională.

Consecința calificării juridice a actelor în discuție nu antrenează inexistența/nulitatea/inoperabilitatea acestora și nu conduce la nulitatea actelor administrative emise în temeiul lor, respectiv Ordinul nr. 8899/2011, adresa nr. 61266 din 25 octombrie 2011, cum în mod greșit a apreciat judecătorul fondului (ICCJ, *s. cont. adm. fisc., dec. nr. 4624 din 8 noiembrie 2012*).

2.3. Act administrativ. Momentul în raport cu care se examinează îndeplinirea condițiilor de legalitate

Elementul central al regimului juridic al actelor administrative îl reprezintă legalitatea, înțelesă ca fiind conformarea acestora cu legile adoptate de Parlament, precum și cu actele administrative cu o forță juridică superioară, principiul legalității în sistemul constituțional actual fiind unul dintre principiile fundamentale ale administrației publice.

Prezumția de legalitate stă la baza întregului edificiu al fundamentării forței juridice deosebite a actelor administrative, ca acte administrative de autoritate care implică și executarea lor, precum și a teoriei regimului juridic administrativ.

În virtutea acesteia, atâta vreme cât ființează actul administrativ, se prezumă că a fost emis cu respectarea tuturor condițiilor de fond și formă prevăzute de lege, obligativitatea respectării lui fiind desprinsă din aceea a respectării legii. Această prezumție are însă un caracter relativ, actele administrative fiind supuse controlului principal de legalitate al instanțelor judecătorești.

Momentul de la care actul administrativ produce efecte este cel al publicării actelor normative și, respectiv, al comunicării actelor individuale.

Cu toate acestea, ca efect al aplicării principiului legalității în activitatea organelor administrative publice, se impune a se admite, ca regulă a regimului juridic al actelor administrative, faptul că pentru organul emitent actul creează obligații din momentul adoptării lui, în sensul că trebuie să-l aducă la cunoștința celor interesați, și nu-l mai poate revoca decât în condițiile legii. Cu alte cuvinte, pentru organul emitent, actul administrativ intră în vigoare din momentul în care există, adică din momentul în care s-a produs manifestarea expresă de voință, cu respectarea condițiilor procedurale prevăzute de lege.

Tocmai de aceea, condițiile de legalitate ale actului administrativ se examinează prin raportare la data emiterii lui, și nu numai în raport cu momentul de la care acesta produce efecte.

Una dintre condițiile generale de legalitate este aceea ca actul administrativ să fie emis în litera și spiritul legilor adoptate de Parlament.

În speță, prin Ordinul nr. 576 din 25 mai 2006 s-a dispus că începând cu 29 mai 2006 își încetează activitatea consiliile de administrație și comitetele directoare ale unităților sanitare publice cu paturi, cu aceeași dată încetând de drept și numirile în funcția de director general.

Potrivit art. 4 din acest ordin, conducerea unităților sanitare publice cu paturi va fi asigurată de un comitet director interimar condus de un manager numit prin ordin al ministrului sănătății, până la finalizarea concursurilor sau licitațiilor organizate în vederea ocupării funcției de manager, potrivit legii.

Ordinul a fost emis în baza Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății. Titlul VII al acestei legi privind „Spitalele” a intrat însă în vigoare numai la data de 28 mai 2006, respectiv la 30 de zile de la publicare, astfel cum se prevede prin art. 863 lit. b).

Analizând comparativ data emiterii ordinului și cea a intrării în vigoare a legii în executarea căreia a fost emis, Înalta Curte constată că ordinul a fost emis în baza unei legi care nu intrase în vigoare și ca urmare nu putea produce efecte juridice.

În conformitate cu dispozițiile art. 15 alin. (2) din Constituția României, art. 1 C. civ. și cu principiile generale de drept, legea dispune numai pentru viitor, ea neavând putere retroactivă.

Titlul VII al Legii nr. 95/2006 a intrat în vigoare la o dată ulterioară prevăzută în textul ei, și anume la 30 zile de la publicare, în speță, la data de 28 mai 2006, cum s-a arătat mai sus.

Anterior acestei date, legea nu avea putere și nu se puteau emite acte și măsuri în baza ei pentru că nu intrase în vigoare. Prin urmare, aceasta nu putea constitui temei al adoptării unor acte administrative, impunându-se anularea Ordinului nr. 576 din 26 mai 2006 pentru neîndeplinirea condiției de legalitate anterior arătate.

Întrucât anularea unui act administrativ are ca efect nulitatea tuturor actelor juridice ulterioare care au fost condiționate, sub aspectul egalității,

de existența acestui act administrativ, aceeași soluție se impune și în privința Ordinului nr. 180 din 28 mai 2006 prin care s-a numit un comitet interimar pe o perioadă de 6 luni (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2970 din 11 iunie 2007, trimisă de judecător A. Deneș, în RRDJ nr. 1/2009, pp. 79-81*).

2.4. Notă de control fiscal. Natură juridică

Actul administrativ, pentru a fi supus cenzurii instanțelor judecătorești, trebuie să producă efecte juridice, să creeze, să modifice sau să suprimă o situație juridică subiectivă sau obiectivă.

Nota de control care face obiectul cauzei nu are trăsăturile caracteristice ale unui act administrativ, chiar dacă emană de la o autoritate administrativă, scopul emiterii ei nefiind producerea de efecte juridice de sine stătătoare, specifice dreptului administrativ, ci doar de a-i comunica reclamantei existența unor fapte și împrejurări din activitatea sa, în vederea valorificării lor cu ocazia finalizării controlului de către organele fiscale competente (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 394 din 24 ianuarie 2007, nepublicată*).

2.5. Actul administrativ. Caractere juridice. Adresă conținând măsurile dispuse de autoritatea fiscală

Prin adresa nr. (...) din 2 iulie 2007, Administrația Finanțelor Publice pentru Contribuabili Mijlocii a Județului S. comunică societății reclamante decizia sa privind pierderea de către reclamantă a eșalonării acordate la plata obligațiilor, precum și anularea scutirii sumelor de 3.659,782 RON, reprezentând majorări de întârziere, și 38.038 RON, penalități de întârziere, cu motivarea că, urmare a verificărilor întreprinse, s-a constatat că reclamanta nu a achitat începând cu 25 septembrie 2006 obligațiile de plată privind contribuția de asigurare pentru accidente de muncă și boli profesionale datorate de angajator, acestea reprezentând obligații de plată curente față de bugetul asigurărilor sociale de stat (fila nr. 8 la dosar tribunal).

Adresa mai sus menționată conține o măsură dispusă de autoritatea pârâtă pentru argumentele evocate și cu consecința obligării reclamantei la plata unor sume de bani (penalități și majorări de întârziere) către bugetul asigurărilor sociale de stat, așa încât, din această perspectivă, măsura luată de pârâtă și comunicată reclamantei reprezintă un „act

administrativ" (și nu o simplă comunicare, așa cum se reține în recurs) în sensul art. 2 lit. c) din Legea nr. 554/2004, iar acțiunea promovată de reclamantă care solicită anularea acestei măsuri este admisibilă (*C. Ap. Suceava, s. com. cont. adm. fisc., dec. nr. 271 din 18 februarie 2010, jurindex*).

2.6. Decizie a prim-ministrului. Act administrativ. Numirea și revocarea din funcțiile de demnitate publică. Marja de apreciere. Control de legalitate

În temeiul art. 15 lit. a) din Legea nr. 90/2001, prim-ministrul numește și eliberează din funcție conducătorii organelor de specialitate din subordinea Guvernului, cu excepția persoanelor care au calitatea de membru al Guvernului, conform art. 3 alin. (1), iar potrivit art. 19 din aceeași lege, în îndeplinirea atribuțiilor care îi revin, prim-ministrul emite decizii, în condițiile legii.

Sub aspectul naturii lor juridice, deciziile prim-ministrului sunt acte administrative, întrucât prim-ministrul este conducătorul Guvernului, care, la rândul său, este definit de art. 1 alin. (1) din Legea nr. 90/2001 drept autoritatea publică a puterii executive, care funcționează în baza votului de încredere acordat de Parlament, asigurând realizarea politicii interne și externe a țării și exercitând conducerea generală a administrației publice.

Faptul că prerogativele prim-ministrului, de conducere a Guvernului și coordonare a activității membrilor acestuia, sunt prevăzute în art. 107 alin. (1) din Constituția României nu plasează actele emise în exercitarea respectivelor prerogative în afara controlului judecătoresc de legalitate exercitat pe calea contenciosului administrativ, control garantat prin art. 126 alin. (6) din Constituție. Singurele categorii de acte administrative exceptate expres prin norma constituțională menționată sunt cele care privesc raporturile cu Parlamentul și actele de comandament cu caracter militar (...).

Este adevărat că decizia de numire într-o funcție de demnitate publică implică și o evaluare subiectivă, pe criterii de ordin personal, dar autoritățile publice dispun, în exercitarea puterii lor discreționare, de o marjă de apreciere ale cărei limite sunt prevăzute de lege, pentru că, potrivit art. 1 alin. (5) din legea fundamentală, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.

Exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor reprezintă un exces de putere, în accepțiunea art. 2 alin. (1) lit. m) din Legea nr. 554/2004, și poate constitui un temei al acțiunii în contencios administrativ (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 482 din 26 ianuarie 2007, nepublicată*).

↳ **Notă:** Decizia a fost pronunțată anterior modificării Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 262/2007. În prezent, excesul de putere este definit în art. 2 alin. (1) lit. n).

2.7. Hotărâre a Guvernului prin care se atestă domeniul public al județului și al municipiilor, orașelor și comunelor din județ. Act administrativ supus controlului instanței de contencios administrativ. Hotărâri de aprobare a inventarelor bunurilor din domeniul public al unităților administrativ-teritoriale. Acte pregătitoare

Hotărârea Guvernului a fost adoptată în cadrul procedurii prevăzute de art. 21 din Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia și a avut la bază o serie de hotărâri prin care autoritățile autonome locale din cadrul județului au aprobat inventarele bunurilor din domeniul public al unităților administrativ-teritoriale.

Astfel de hotărâri au natura juridică a unor acte pregătitoare, care nu produc efecte prin ele însele și pot fi cenzurate de instanță odată cu hotărârea de Guvern prin care se finalizează procedura de atestare a domeniului public, fără ca necontestarea lor expresă să constituie un fine de neprimire a acțiunii reclamantei.

La rândul său, Hotărârea Guvernului adoptată în temeiul art. 21 din Legea nr. 213/1998 nu constituie, prin ea însăși, un titlu de proprietate, ci are ca efect juridic delimitarea domeniului public de domeniul privat al unității administrativ-teritoriale, cu consecința stabilirii regimului juridic aplicabil bunurilor în cauză.

Art. 1 și art. 11 din Legea nr. 29/1990 au instituit un contencios subiectiv de plină jurisdicție, care nu se limitează la dimensiunea formală a actului administrativ și nu conține distincții între actele administrative cu efecte declarative și actele cu efecte constitutive de drepturi. În consecință, susținerea recurentului-pârât Guvernul României, privind calea dreptului comun care trebuia urmată pentru compararea și cenzurarea

titlurilor de proprietate, este lipsită de fundament juridic (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1624 din 20 martie 2007, nepublicată).



Notă: Deși decizia a fost pronunțată într-o cauză în care era incidentă Legea nr. 29/1990, soluția își păstrează actualitatea, pentru că dispoziții similare celor cuprinse în art. 1 și art. 11 din fosta lege a contenciosului administrativ se regăsesc în prezent în art. 1 alin. (1) și (2), art. 8 alin. (1) și art. 18 din Legea nr. 554/2004.

2.8. Act de control parlamentar. Natură juridică. Imposibilitatea cenzurării pe calea contenciosului administrativ

Hotărârea nr. 400 din 9 noiembrie 2006 a Senatului României are ca obiect aprobarea concluziilor Comisiei de anchetă având drept scop investigarea condițiilor de legalitate și de oportunitate privind construirea imobilului „Cathedral Plaza” în imediata apropiere a Catedralei Romano-Catolice „Sfântul Iosif” din București, precum și a proiectelor de construire și de sistematizare care afectează zonele istorice din Municipiul București.

Așa cum se menționează în preambul, hotărârea a fost adoptată în temeiul dispozițiilor art. 64 alin. (4) din Constituția României, republicată, conform căreia „fiecare Cameră își constituie comisii permanente și poate institui comisii de anchetă sau comisii speciale”.

Potrivit art. 43 din Hotărârea nr. 28 din 24 octombrie 2005 privind Regulamentul Senatului, comisiile sunt structuri interne de lucru ale Senatului, constituite pentru pregătirea activității de legiferare, precum și pentru realizarea funcției de control parlamentar.

În temeiul art. 44 din Regulament, Senatul își constituie comisii permanente și își poate constitui comisii de anchetă, comisii speciale, inclusiv comisii paritare de mediere, sau comisii comune cu Camera Deputaților – în cazul de față fiind vorba despre o comisie de anchetă.

Controlul parlamentar asupra administrației publice își are izvorul în principiul separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească –, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituția României, și poate îmbrăca mai multe forme, care se regăsesc, de asemenea, în prevederile constituționale: informările prezentate de Guvern și de celelalte autorități publice, întrebările și interpelările, dezbaterile rapoartelor prim-ministrului

sau ale autorităților centrale autonome, analiza în comisiile permanente sau în comisiile de anchetă.

Este adevărat că în activitatea celor două Camere ale Parlamentului pot fi emise ori adoptate și acte care întrunesc trăsăturile juridice ale actului administrativ, dar nu trebuie ignorată distincția dintre actele de autoritate prin care acestea își realizează propria lor competență și actele de autoritate prin care se realizează o activitate strict administrativă, privind propria organizare și funcționare; numai acestea din urmă pot fi supuse controlului de legalitate în condițiile contenciosului administrativ (ICCJ, *s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2342 din 4 mai 2007, în RDP nr. 3/2007, pp. 112-116*).

2.9. Acord interguvernamental. Natură juridică. Tratat internațional. Inadmisibilitatea acțiunii în contencios administrativ

La data de 20 octombrie 2005, Guvernul României și Guvernul Republicii Ungare au încheiat un acord prin care au convenit înființarea unei fundații, cu scopul și în condițiile prevăzute în art. 2-6 ale acordului.

Potrivit preambulului, acordul a fost încheiat în considerarea îndeplinirii angajamentelor asumate prin Tratatul de înțelegere, colaborare și bună vecinătate dintre România și Republica Ungară, semnat la Timișoara la 16 septembrie 2006.

În demersul de clarificare a naturii juridice a actului dedus judecății și a regimului juridic aplicabil, Curtea constată că art. 2 din Convenția de la Viena din 23 mai 1969, cu privire la dreptul tratatelor, definește tratatul ca fiind „un acord internațional încheiat în scris între state și guvernat de dreptul internațional fie că este consemnat într-un instrument internațional unic, fie în două sau mai multe instrumente conexe și oricare ar fi denumirea lui particulară”.

Tratatul, în sens larg, este considerat ca fiind orice acord, orice înțelegere între state, cu scopul de a crea, a modifica sau a stinge între acestea un raport de drept internațional.

Indiferent de denumirea lor – tratate, convenții, acorduri, pacte, protocoale etc. –, aceste instrumente juridice reprezintă expresia practicii internaționale a statelor, ca subiecte de drept internațional public.

În România, definiția legală a tratatului se regăsește în art. 1 lit. a) din Legea nr. 590/2003 privind tratatele, care prevede că prin tratat se

înțelege *actul juridic, indiferent de denumire sau formă*, care consemnează în scris un acord la nivel de stat, *la nivel guvernamental* sau la nivel departamental, având scopul de a crea, modifica sau stinge drepturi și obligații juridice sau de altă natură, *guvernat de dreptul internațional public* și consemnat într-un instrument unic sau în două sau mai multe instrumente conexe.

Prerogativa Guvernului de a încheia tratate este prevăzută în art. 2 alin. (1) din Legea nr. 590/2003, conform căruia „România, Guvernul României, precum și ministerele și alte autorități ale administrației publice centrale, pentru care această atribuție este expres prevăzută de legislația în vigoare, pot încheia tratate la nivel de stat, tratate la nivel guvernamental, respectiv tratate la nivel departamental”.

Această prevedere legală reprezintă o formă de concretizare a rolului conferit Guvernului României prin art. 102 alin. (1) din Constituție, acela de a asigura realizarea politicii interne și externe a țării. Actul de guvernământ nu se confundă și nu se reduce la activitatea de conducere generală a administrației publice.

În raport cu toate aceste considerente, Curtea constată că susținerile recurentului în sensul că acordul atacat nu este un tratat internațional, ci un act administrativ supus controlului de legalitate pe calea contenciosului administrativ, în fața instanțelor naționale, sunt lipsite de fundament juridic.

Conform art. 2 alin. (2) din Legea nr. 590/2003, tratatele se încheie cu respectarea principiilor fundamentale și a celorlalte norme imperative ale dreptului internațional, a dreptului comunitar, a normelor cutumiare internaționale, a Constituției României și a normelor prezentei legi, iar în art. 31 al Legii, referitor la aplicarea tratatelor, se prevede că dispozițiile tratatelor în vigoare nu pot fi modificate, completate sau scoase din vigoare prin acte normative interne ulterioare intrării în vigoare [alin. (4)] și că prevederile legislative interne nu pot fi invocate pentru a justifica neexecutarea dispozițiilor unui tratat în vigoare [alin. (5)].

Aceste prevederi legale constituie argumente în plus în susținerea tezei că tratatele internaționale, indiferent de denumirea lor și chiar dacă au fost înglobate în dreptul intern prin procedura de ratificare, aprobare,

aderare sau acceptare, nu pot fi deduse judecării, potrivit normelor naționale ale uneia dintre părți.

În altă ordine de idei, Curtea constată că acordul în sine nu poate fi disociat de actul normativ prin care a fost ratificat (în speță, O.U.G. nr. 183/2005, publicată în M. Of. nr. 1171 din 23 decembrie 2005), pentru că, potrivit art. 18 din Legea nr. 590/2003, ratificarea este o formă de exprimare a consimțământului Statului român de a deveni parte la tratat și constituie una dintre etapele procedurii de încheiere a tratatului, reglementată de Capitolul II al aceleiași legi.

Ordonanța de urgență nu este un act administrativ, ci un act cu putere de lege, adoptat în virtutea delegării legislative reglementate de art. 115 din Constituția României și supus aprobării Parlamentului, astfel încât și din această perspectivă acțiunea în contencios administrativ formulată de reclamant este inadmisibilă (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2579 din 18 mai 2007, în RDP nr. 3/2007, pp. 120-124).

2.10. Acte de organizare internă a unui cult religios. Natură juridică. Autonomia cultelor religioase. Limitele competenței instanțelor judecătorești. Distincții

Potrivit dispozițiilor art. 29 alin. (3) și (5) din Constituția României:

*Culte religioase sunt libere și se organizează potrivit statutelor proprii, în condițiile legii. Cultele religioase sunt **autonome** față de stat.*

Aceste dispoziții consacră principiul autonomiei cultice, ca o componentă esențială a dreptului fundamental la libertate religioasă, expresie a unor concepte esențiale ale gândirii democratice, precum: laicitatea statului și separația dintre Stat și Biserică.

Exercitarea libertăților religioase presupune, printre altele, dreptul credincioșilor și comunităților acestora de a-și asigura condițiile indispensabile practicării cultului, constând în dreptul de a-și organiza activitatea religioasă potrivit procedurilor fiecărui cult, proceduri stabilite prin norme proprii, adoptate și implementate fără ingerința statului, exclusiv după criteriile și standardele fiecărui cult în parte.

În acest sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în jurisprudența sa izvorâtă în legătură cu conținutul libertăților garantate de art. 9 din Convenție, a statuat, cu valoare de principiu, că dreptul la libertatea religioasă exclude orice apreciere din partea statului a legitimității anumitor

creдинțe religioase sau a **modalităților în care acestea se exprimă**. De asemenea, în concepția instanței europene, comunitățile religioase trebuie să se bucure de o **autonomie deplină** în privința organizării activității lor și a modului în care fideliile participă la aceste activități. În acest sens, ea a reținut că, în general, comunitățile religioase există în mod tradițional și universal **sub forma unor structuri organizate**. Acestea respectă reguli pe care adepții lor le consideră adesea ca fiind de origine divină (C. Bîrsan, *Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și Libertăți*, Ed. All Beck, București, 2005, p. 712).

Tot cu valoare de principiu, Curtea a stabilit că atunci când este pusă în discuție organizarea comunității religioase, art. 9 trebuie să fie interpretat în lumina art. 11, care protejează viața asociativă de orice ingerință nejustificată din partea autorității statale. Astfel analizat, dreptul fidelilor la libertatea religioasă presupune posibilitatea comunității religioase în cauză de a ființa în mod pașnic, fără niciun amestec arbitrar din partea statului. Într-adevăr, autonomia comunităților religioase este indispensabilă pluralismului ce caracterizează o societate democratică și se află în miezul protecției instituite prin art. 9 acestei libertăți. Această protecție prezintă un interes direct nu numai pentru organizarea comunității religioase ca atare, dar și pentru asigurarea posibilității de exercițiu efectiv al cultului de către ansamblul membrilor săi activi. Dacă organizarea vieții unei comunități religioase nu ar fi protejată de dispozițiile art. 9 din Convenție, toate celelalte aspecte ale libertății de religie a individului ar părea ca fragilizate (CEDH, *Hassan et Tchaouch c. Bulgariei*, Recueil 2000 – XI, § 62, în C. Bîrsan, *op. cit.*).

În speță, actele contestate de recurentul-reclamant sunt, fără îndoială, hotărâri adoptate de Sinodul Bisericii Evanghelice Lutherane din România, prin care au fost modificate Canonul, Normele Bisericii Evanghelice Lutherane din România și Regulamentul Organic al Casei de Pensii și Ajutor al Bisericii – **așadar, acte de organizare internă a acestei Biserici**, a căror **adoptare, punere în aplicare și cenzură a legalității** cad în competența exclusivă a organelor interne ale Bisericii Evanghelice Lutherane, desemnate în acest sens, prin Statutul acesteia de organizare, fără drept de imixtiune din partea Statului, al cărui control asupra actelor constitutive

ale unui cult religios este riguros precizat și limitat prin dispozițiile cuprinse în Secțiunea a 2-a din Legea nr. 489/2006 – și care nu poate fi extins dincolo de aceste limite.

Astfel, potrivit normelor cuprinse în Secțiunea a 2-a din Legea nr. 489/2006: „Calitatea de cult recunoscut de stat se dobândește prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Ministerului Culturii și Cultelor, de către asociațiile religioase care, prin activitatea și numărul lor de membri, oferă garanții de durabilitate, stabilitate și interes public.

Recunoașterea statutelor și a codurilor canonice se acordă în măsura în care acestea nu aduc atingere, prin conținutul lor, securității publice, ordinii, sănătății și moralei publice sau drepturilor și libertăților fundamentale ale omului” (s.n.).

Această prevedere vine în acord cu dispozițiile art. 9 alin. (2) din Convenția europeană a drepturilor omului, potrivit căreia libertatea religioasă nu poate face obiectul altor restrângeri decât acelea care, prevăzute de lege, constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru siguranța publică, protecția ordinii, a sănătății sau a moralei publice ori pentru protejarea drepturilor și libertăților altora.

Totodată, potrivit aceleiași secțiuni din lege, actele de organizare și funcționare ale unui cult religios sunt supuse controlului autorităților statului în ceea ce privește îndeplinirea unor minime condiții de formă și de structurare a conținutului, în acest sens, în acord cu dispozițiile art. 18 lit. c) din Legea nr. 489/2006, statutele de organizare și funcționare ale cultelor religioase trebuind să cuprindă: denumirea cultului, structura sa de organizare centrală și locală, modul de conducere, administrare și control, organele de reprezentare, modul de înființare și desființare a unităților de cult, statutul personalului propriu, precum și prevederile specifice cultului respectiv.

Concluzionând, singurul control permis în sensul Convenției autorităților statului în ceea ce privește actele emise de un cult religios în organizarea activității proprii poate viza conformitatea acestora cu rigorile unei societăți democratice privind siguranța publică, protecția ordinii, a sănătății sau a moralei publice ori protejarea drepturilor și libertăților altora, precum și respectarea unor minime condiții de formă și conținut stabilite anume de lege [această concluzie rezultând, de altfel, și din

prevederile art. 19 alin. (2) din Legea nr. 489/2006, potrivit cu care: *dacă documentația este incompletă sau statutele conțin prevederi contrare legii, acestea se restituie motivat spre completare sau modificare, iar termenul de soluționare se prelungește corespunzător (s.n.)* – acestea fiind, așadar, singurele două aspecte ce pot fi urmărite de organele statului în exercitarea controlului lor].

Acest control se exercită de către Stat prin organele abilitate, respectiv Ministerul Culturii și Cultelor și Guvernul României, exclusiv la momentul recunoașterii fie a Statutelor și Canoanelor nou-adoptate, fie a modificării acestora, după procedura stabilită prin art. 18-20 și art. 22 din Legea nr. 489/2006.

Este adevărat că, potrivit dispozițiilor art. 22 alin. (2) din Legea nr. 489/2006, *actele administrative emise în temeiul prevederilor prezentei secțiuni, precum și neemiterea acestora în termenele prevăzute pot fi atacate în justiție, în condițiile legii*, dar aceste prevederi nu pot fi interpretate în sensul stabilirii competenței instanțelor de judecată de a verifica legalitatea actelor emise de cultele legal recunoscute în organizarea activității proprii.

Din interpretarea logico-juridică a acestui articol rezultă că dispozițiile acestuia privesc actele adoptate de autoritățile publice, enumerate în Secțiunea a 2-a a Legii nr. 489/2006, abilitate să acorde recunoaștere fie statutelor și codurilor canonice ale cultelor religioase nou-adoptate, fie modificării ulterioare a acestor statute și coduri, iar nu și actele emise de cultele religioase în organizarea proprie.

Faptul că instanța de judecată are competență de cenzurare a legalității doar în ceea ce privește actele emise de autoritățile publice privind recunoașterea statutelor și canoanelor cultelor religioase este demonstrat de formularea adoptată de legiuitor: (...) *precum și neemiterea acestora în termenele prevăzute* (...). Or, dacă noțiunea de „act administrativ” la care acest articol face referire ar include și actele emise de cultele religioase în organizarea lor internă, această referire ar fi inutilă, fiind evident că, în acest caz, legiuitorul a avut în vedere nerespectarea termenelor legale de emitere a actelor de recunoaștere sau refuzul nejustificat al autorităților publice competente de a emite respectivele acte, aceasta cu atât mai mult cu cât toate termenele prevăzute în conținutul acestei secțiuni a legii au

fost stabilite exclusiv în sarcina autorităților publice și niciunul în sarcina cultelor religioase (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3536 din 8 iulie 2010).

2.11. Proces-verbal de control întocmit de autoritatea vamală. Operațiune administrativă. Inadmisibilitatea contestării pe cale separată

Procesul-verbal a fost întocmit în finalul unui control având ca obiect verificarea faptică și documentară a modului de respectare a legislației fiscale în domeniul produselor accizabile (Titlul VII din Codul fiscal), în cadrul căruia s-a constatat că produsul finit, denumit „Diluant D 509”, reprezintă un ulei mineral încadrat la poziția tarifară nr. 2710 și atrage incidența prevederilor pct. 7 alin. (1) din Normele metodologice de aplicare a Codului fiscal, aprobate prin H.G. nr. 44/2004, potrivit cărora „utilizatorii finali care achiziționează uleiuri minerale neaccizabile în baza autorizației de utilizator final și care ulterior schimbă destinația inițială a produselor devin plătitori de accize calculate la nivelul accizelor aferente benzinei cu plumb”.

În finalul procesului-verbal s-a menționat că, luând în considerare constatările sus-menționate, urmează a se proceda la efectuarea unei inspecții fiscale parțiale.

Contrar celor reținute în considerentele sentinței atacate și susținute în apărările intimatelor-reclamante, instanța de control judiciar constată că, având conținutul prezentat mai sus, procesul-verbal de control nu întrunește toate caracterele juridice ale actului administrativ, așa cum sunt trasate acestea în definiția legală cuprinsă în art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004.

Mai precis, procesului-verbal îi lipsește dimensiunea de a da naștere, a modifica sau a stinge raporturi juridice, cu alte cuvinte, de a produce, prin el însuși, efecte juridice, fiind, dimpotrivă, un act premergător inspecției fiscale parțiale ce urma a fi efectuată potrivit art. 96 alin. (1) lit. b) C. pr. fisc. Obligațiile fiscale ce revin contribuabilului se stabilesc apoi prin decizie de impunere sau acte administrative asimilate deciziilor de impunere, emise în baza raportului de inspecție fiscală, conform art. 85-89 din același cod, și susceptibile de a fi contestate potrivit art. 205 și următoarele din Titlul IV al Codului de procedură fiscală.

La aceeași concluzie conduc și dispozițiile Anexei 5b a Ordinului Ministerului Finanțelor Publice nr. 1304/2004 invocate în recurs, potrivit

căroră procesul-verbal este actul de control care se întocmește în cazul controlului inopinat, încrucișat, în cazul efectuării unei cercetări la fața locului sau pentru consemnarea unor fapte care ar putea întruni elementele unei infracțiuni, nu are ca rezultat întocmirea unei decizii de impunere și se poate finaliza cu propunerea de a se programa efectuarea unei inspecții fiscale parțiale sau generale.

În temeiul art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, dreptul comun în materia contenciosului administrativ și fiscal, legalitatea operațiunilor administrative poate fi supusă controlului instanței specializate numai odată cu actul administrativ pe care l-au precedat, contestarea lor separată fiind inadmisibilă.

Această soluție aleasă de legiuitor nu contravine liberului acces la justiție, pentru că, potrivit principiilor cristalizate în jurisprudența contenciosului constituțional român și a Curții Europene a Drepturilor Omului, stabilirea unor condiționări pentru introducerea acțiunilor în justiție nu aduce atingere substanței acestui drept, statele dispunând de o marjă de apreciere în instituirea condițiilor și limitelor exercitării dreptului la acțiune.

În ceea ce privește dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică într-un drept sau într-un interes legitim de a se adresa instanței de contencios administrativ, art. 52 alin. (2) din Constituția României prevede că limitele și condițiile exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică, actul normativ adoptat în acest sens fiind, în prezent, Legea nr. 554/2004.

În susținerea punctului său de vedere, intimata-reclamantă a invocat și dispozițiile art. 26 din Normele privind funcționarea Laboratorului vamal central și modalitatea de efectuare a analizelor, aprobate prin Ordinul Agenției Naționale de Administrare Fiscală nr. 9250/2006, modificat prin Ordinul nr. 356/2008, conform căroră „declarantul poate contesta deciziile autorității vamale, luate pe baza concluziilor formulate în certificatele de analiză, potrivit dispozițiilor legale care reglementează contestarea acestor decizii”. După cum se poate observa, norma administrativă citată face trimitere tot la cadrul general al procedurii de contestare a actelor

administrative-fiscale, astfel că nu poate constitui un argument pentru respingerea recursului (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 5307 din 30 noiembrie 2010*).

2.12. Angajarea răspunderii materiale a salariaților civili din cadrul structurilor militare. Decizie de imputare. Natura juridică

Obiectul cererii deduse judecății vizează, în principal, anularea Deciziei de imputare nr. A 14370 din 6 decembrie 2006, modificată prin Hotărârea Comandantului U.M. 02210 București nr. A 5992 din 31 mai 2007, decizie prin care se stabilește răspunderea materială pentru paguba de 4.668,20 lei în sarcina persoanelor vinovate de producerea prejudiciului, conform pct. 6 din Instrucțiunile privind răspunderea materială a militarilor și salariaților civili din Ministerul Apărării, aprobate prin Ordinul Ministrului de Stat, pentru aplicarea prevederilor O.U.G. nr. 121 din 28 august 1998 pentru răspunderea materială a militarilor.

Emiterea deciziei de imputare s-a făcut potrivit prevederilor art. 25 din O.U.G. nr. 121/1998 pentru persoanele nominalizate în tabelul nominal, atât militari, cât și salariați civili din Ministerul Apărării.

Este real că prin decizia de imputare contestată s-a stabilit răspunderea materială și a contestatoarei, care îndeplinește funcția de prelucrător foi parcurs, la U.M. 02210 București, neputând fi considerată funcționar public cu statut special în considerarea Legii nr. 80/1995 privind Statutul militarilor, însă decizia de imputare s-a emis în baza O.U.G. nr. 121/1998, care, la art. 9, stabilește că „prevederile prezentei ordonanțe se aplică și militarilor aflați în misiune în afara granițelor țării, precum și salariaților civili din structura instituțiilor publice prevăzute la art. 2”.

Înalta Curte constată că în considerarea prevederilor art. 43 din Ordonanță, cu referire la dispozițiile normative prevăzute de Legea nr. 80/1995 privind Statutul militarilor, instanța competentă să soluționeze cererile persoanelor obligate la repararea prejudiciului în condițiile acestui act normativ care se consideră lezate într-un drept legitim este tribunalul sau curtea de apel în raport cu incidența art. 10 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3971 din 29 septembrie 2010*).



Notă: Un argument suplimentar în acest sens constă în faptul că, în regimul general al raporturilor de muncă, angajarea răspunderii salariaților nu se face prin acte unilaterale ale angajatorului, ci pe calea dreptului comun, în temeiul normelor și principiilor răspunderii civile contractuale, ori prin acordul părților, conform art. 254 C. mun.

2.13. Act prin care Comisia Națională a Valorilor Mobiliare aplică o sancțiune contravențională. Natură juridică

Potrivit art. 2 alin. (3) din Legea nr. 297/2004, „orice persoană fizică sau juridică, dacă se consideră vătămată în drepturile sale recunoscute de lege printr-un act administrativ sau prin refuzul nejustificat al C.N.V.M. de a-i rezolva cererea referitoare la un drept recunoscut de lege, se poate adresa în contencios administrativ la Curtea de Apel București”.

Acest text conține o normă de competență materială și teritorială expresă, indicând, totodată, calea procesuală aplicabilă – aceea a contenciosului administrativ –, fără a face niciun fel de distincție în funcție de natura, obiectul sau denumirea actelor emise de Comisia Națională a Valorilor Mobiliare (decizii sau ordonanțe, ca acte individuale, potrivit art. 9 din Statutul Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare, aprobat prin O.U.G. nr. 25/2002).

Răspunderea contravențională este reglementată în art. 272-280 din Legea nr. 297/2004, raportarea la regimul de drept comun în materie contravențională fiind făcută prin art. 280, potrivit căruia „în ceea ce privește procedura de stabilire și constatare a contravențiilor, precum și de aplicare a sancțiunilor, prevederilor prezentei legi derogă de la dispozițiile O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare”.

Concluzia instanței de fond, în sensul că demersul judiciar al recurentei-reclamante are natura unei acțiuni în contencios administrativ și urmează mecanismul de soluționare specific acestui tip de acțiuni, reflectă o interpretare sistematică judicioasă a prevederilor legale menționate mai sus, care privesc aspecte procedurale, și nu contrazice în niciun fel considerentul reținut în decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție, s. cont. adm. fisc., nr. 544 din 3 februarie 2009, citată în motivarea

recursului, în sensul că Legea nr. 297/2004 nu redefineste principiile răspunderii contravenționale.

De altfel, reclamanta însăși a urmat calea contenciosului administrativ în acord cu regula cuprinsă în art. 2 alin. (3) din Legea nr. 297/2004, întemeindu-și, în drept, cererea de chemare în judecată pe prevederile art. 8 și art. 14 din Legea nr. 554/2004 (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 524 din 2 februarie 2012).

2.14. Distincția dintre actul administrativ și aviz. Elemente definitorii

Pentru a fi considerat act administrativ, condițiile prevăzute de lege trebuie îndeplinite cumulativ, respectiv să fie vorba de un act unilateral emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, în scopul de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații.

Nu toate actele unilaterale ale autorităților publice sunt acte administrative, ci numai acelea care sunt emise în regim de putere publică în vederea organizării executării legii sau a executării acesteia.

În speță, avizul din data de 8 aprilie 2008 acordat de către Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri (fost Ministerul pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii, Comerț, Turism și Profesii Liberale) și avizul Camerei de Comerț Naționale din 20 mai 2008, privind funcționarea Camerei de Comerț și Industrie a Investitorilor și Oamenilor de Afaceri Turci și Români, nu sunt acte administrative unilaterale în sensul definiției art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004.

În literatura de specialitate, avizul este definit ca fiind un punct de vedere pe care îl solicită autoritatea ce urmează să emită un act administrativ, o formalitate procedurală, anterioară emiterii actului administrativ.

Avizul nu produce efecte juridice, deci nu modifică de sine stătător realitatea juridică existentă, el contribuind doar la întărirea caracterului legal al actului administrativ.

Prin urmare, avizele contestate de către reclamanta Camera de Comerț și Industrie România-Turcia nu au caracterul unui act administrativ unilateral, ci reprezintă o condiție prealabilă pentru funcționarea Camerei de Comerț și Industrie a Investitorilor și Oamenilor de Afaceri Turci și Români.

Actele administrative produc efectele juridice pe care le are în vedere organul emitent al actului în mod direct asupra celor cărora li se adresează. Prin aceasta se deosebesc de operațiunile administrative, care nu produc efectele juridice avute în vedere de cel care le săvârșește, ci efectele pe care le prevede legea.

Avizul, indiferent că are caracter consultativ, facultativ sau conform, nu este un act administrativ, ci o operațiune procedurală anterioară emiterii actului. El nu produce efecte juridice de sine stătătoare.

Deosebirea dintre actul administrativ și aviz (operațiune administrativă) prezintă importanță practică în special în cazul litigiilor de contencios administrativ, deoarece instanța judecătorească poate controla numai actele administrative atacate în justiție, dar nu poate controla, în cazul acțiunii directe, în mod distinct de actul administrativ, operațiunile administrative pe baza cărora a fost emis acel act (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1923 din 6 aprilie 2012*).

2.15. Refuz de rezolvare a cererii. Termen rezonabil

Reclamanta a formulat cerere de retrocedare a imobilului situat în București, str. P. nr. 9, sector 5, în temeiul Legii nr. 10/2001 și, prin dispoziția nr. 4800 din 31 octombrie 2005 a Primăriei Municipiului București, i s-au acordat măsuri reparatorii. Conform Titlului VII din Legea nr. 247/2005, dosarul de retrocedare a fost înaintat pârâtei, iar la data de 6 februarie 2006, reclamanta a solicitat acesteia emiterea deciziei reprezentând titlu de despăgubire. Solicitării reclamantei Comisia centrală i-a răspuns, cu adresa nr. 684605/2006, că rezolvarea cererilor se face într-o ordine aleatorie, fără a preciza un termen, motiv pentru care reclamanta a formulat acțiune în instanță, apreciind că pârâta trebuia să rezolve cererea în termenul de 30 de zile prevăzut de art. 2 alin. (1) lit. g) și alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

Legea nr. 247/2005 nu prevede un termen pentru emiterea deciziei, însă instituie o procedură complexă pentru stabilirea și plata despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv, care, într-adevăr, în mod obiectiv, în timp, nu poate fi parcursă în termenul de 30 de zile de drept comun prevăzut de art. 7 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Împrejurarea că legea specială nu prevede un termen pentru emiterea deciziei nu poate însă să încurajeze autoritatea publică în tergiversarea soluționării dosarelor.

Conform prevederilor cuprinse în Titlul VII al Legii nr. 247/2005, soluționarea cererilor de retrocedare se realizează în mai multe etape, normele metodologice de aplicare a acestor prevederi legale, aprobate prin H.G. nr. 1095/2005, menționând, la pct. 17.1., că ordinea în care vor fi soluționate dosarele va fi stabilită prin decizie a Comisiei centrale.

În acest sens, Comisia centrală a emis decizia nr. 2 din 28 februarie 2006, care menționează, la art. 1, că ordinea de soluționare a dosarelor este aleatorie.

Această normă trebuie însă interpretată și aplicată în acord cu prevederile art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale¹, ce consacră dreptul la soluționarea într-un termen rezonabil a unei cauze, oricare ar fi natura acesteia, drept statuat ca garanție a unui proces echitabil. Acest principiu este aplicabil nu numai în procedura judiciară, contencioasă, ci și în procedura prealabilă administrativă, întrucât durata procedurii în ansamblul său include și această etapă prealabilă și obligatorie.

Răspunsul intimatului la cererea formulată de recurentă, cuprins în adresa nr. 684605 din 8 mai 2006, este unul formal, de circumstanță, în care, prin simpla invocare a art. 1 din dec. nr. 2/2006, Comisia centrală lasă loc temporizării soluționării cererii, exprimând, în realitate, un refuz nejustificat de soluționare a cererii, în sensul prevederilor art. 2 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 554/2004 (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2583 din 18 mai 2007, nepublicată*).

2.16. Nesoluționarea unei cereri în termen rezonabil. Criterii de apreciere. Complexitatea procedurii administrative

Instanța de control judiciar își însușește concluzia la care a ajuns judecătorul fondului, în sensul că intervalul mare de timp pe parcursul căruia s-a derulat procedura de acordare a reparațiilor pentru imobilul preluat abuziv, inițiată prin notificarea nr. 86/E/2001 și încă nefinalizată, constituie o încălcare a principiului soluționării cauzelor într-un termen

¹ Ratificată de România prin Legea nr. 30/1994, publicată în M. Of. nr. 135 din 31 mai 1994.

rezonabil, consacrat în art. 6 par. 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale. Principiul soluționării cauzelor într-un termen rezonabil, garanție a dreptului la un proces echitabil, este aplicabil nu numai procedurii judiciare propriu-zise, ci și celei administrative sau execuționale.

Complexitatea procedurii administrative prevăzute în Titlul VII al Legii nr. 247/2005, care, într-adevăr, nu poate fi efectuată în termenul general de 30 de zile reglementat în art. 2 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 554/2004, constituie un criteriu de apreciere a termenului rezonabil, dar nu poate fi invocată pentru justificarea unei conduite de totală pasivitate a autorității publice.

În speță, deși art. 16 alin. (4) din Titlul VII al Legii nr. 247/2005 îi conferă doar atribuția de a verifica legalitatea respingerii cererii de restituire în natură, iar nu de a examina dispoziția emisă în temeiul art. 20 din Legea nr. 10/2001 din alte perspective ce intrau exclusiv în competența entității investite cu soluționarea notificării, recurenta-pârâtă a încercat să-și motiveze pasivitatea prin existența unor pretinse omisiuni în descrierea imobilului, care fac imposibilă, în opinia ei, parcurgerea etapei evaluării conform alin. (5) și (6) ale Titlului VII din Legea nr. 247/2005 (ICCJ, *s. cont. adm. fisc., dec. nr. 183 din 14 ianuarie 2011*).

2.17. Refuzul acordării grațierii individuale. Natură juridică. Inadmisibilitatea acțiunii în contencios administrativ

Refuzul acordării grațierii nu poate fi considerat un act administrativ asimilat care să facă obiect al controlului de legalitate exercitat de instanța de contencios administrativ. Decretul de grațiere și, corelativ, refuzul emiterii acestuia apar în cadrul unor raporturi juridice complexe, supuse unui regim de drept constituțional, cu efecte în planul dreptului penal.

Acordarea grațierii individuale, ca act de clemență, este o prerogativă exclusivă a Președintelui României, prevăzută expres în art. 94 lit. d) din Constituție. În exercitarea prerogativelor sale, cuprinse în art. 80-94 din Constituție, Președintele României acționează nu numai în calitate de reprezentant al executivului, ci și de șef al statului, având un rol de mediere între puterile statului și între stat și societate, iar grațierea individuală poate fi considerată o măsură de politică penală destinată să asigure

eficiența reacției antiinfraționale (ICCJ, *s. cont. adm. fisc.*, dec. nr. 2144 din 20 aprilie 2007, nepublicată).

2.18. Refuzul de soluționare a cererii de adopție internațională. Competența instanței de contencios administrativ de a cenzura refuzul

Prin adresa nr. 2130 din 8 martie 2006, Biroul Român pentru Adopții a comunicat reclamanților C.N. și T.I. că cererea lor în vederea adopției minorului H.A. nu a fost analizată de către Autoritatea Națională pentru Protecția și Adopția Copilului, deoarece „nu a existat nicio bază legală în analizarea noilor cereri de adopție internațională”.

Atât prin formă, cât și prin conținut, adresa respectivă, ca de altfel și adresa nr. 3362 din 4 mai 2006, au natura unor acte administrative unilaterale, cu caracter individual, care exprimă voința explicită a autorității publice emitente de a nu da curs cererii formulate de reclamanți în temeiul reglementării legale în vigoare la data înregistrării cererii de adopție.

În această situație, în mod greșit prima instanță a considerat că adresele contestate nu constituie acte administrative supuse controlului jurisdicțional de legalitate pe calea contenciosului administrativ și prin sentință a respins acțiunea ca inadmisibilă.

Ținând seama de considerentele expuse și apreciind că instanța de fond avea de analizat dacă refuzul pârâtului a fost sau nu justificat, respectiv dacă sunt întrunite în speță condițiile prevăzute de dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 554/2004, Înalta Curte de Casație și Justiție a admis recursul, cu consecința casării sentinței și trimiterii cauzei la aceeași instanță pentru soluționarea în fond (ICCJ, *s. cont. adm. fisc.*, dec. nr. 2506 din 15 mai 2007, în *Buletinul Casației nr. 3/2007*, p. 17).

2.19. Nesoluționarea unei cereri în termenul legal. Cadrul normativ

Recurentul-reclamant a investit instanța de contencios administrativ cu o acțiune vizând nesoluționarea în temeiul legal a unei cereri adresate Ministerului (...), acțiune circumscrisă prevederilor art. 1 alin. (1) și art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

Nesoluționarea în termenul legal a unei cereri este definită în art. 2 alin. (1) lit. h) din aceeași lege ca fiind faptul de a nu se răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la primirea cererii, dacă prin lege specială nu se prevede un alt termen.

Această definiție cuprinsă în Legea-cadru a contenciosului administrativ corespunde prevederilor art. 8 alin. (1) din O.G. nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor, care impun autorităților și instituțiilor publice sesizate „obligația să comunice petiționarului, în termen de 30 de zile de la data înregistrării petiției, răspunsul, indiferent dacă soluția este favorabilă sau nefavorabilă” (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2110 din 8 aprilie 2011).

2.20. Refuz nejustificat al Oficiului Național al Registrului Comerțului de a efectua operațiunile administrative de radiere a unei societăți comerciale. Natură juridică. Acțiune inadmisibilă în contencios administrativ

Recurenta-reclamantă a investit instanța de contencios administrativ cu o acțiune vizând refuzul nejustificat al Oficiului Național al Registrului Comerțului de a efectua operațiunile administrative de radiere a SC X. SA și operațiunile de încasare a sumelor corespunzătoare întârzierii în procedura de lichidare, invocând prevederile art. 260 din Legea nr. 31/1990 privind societățile comerciale.

Instanța de fond a reținut în mod corect că, având acest obiect, demersul judiciar nu se încadrează în prevederile art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, acțiunea în contencios administrativ fiind inadmisibilă.

Chiar dacă modul de reglementare a organizării și funcționării Oficiului Național al Registrului Comerțului poate prezenta unele elemente din definiția dată autorității publice prin art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004, esențială în economia cauzei este împrejurarea că operațiunile la care se referă refuzul pretins nejustificat au natură juridică comercială, iar nu administrativă.

Pentru a fi supus cenzurii instanței de contencios administrativ, refuzul de rezolvare a unei cereri presupune ca între petiționar și autoritatea cărora i se adresează cererea să existe un raport de drept administrativ, iar cererea să se refere la drepturi și obligații care să facă parte din obiectul unui astfel de raport juridic (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3112 din 27 mai 2011).

2.21. Contract administrativ. Caractere juridice. Delimitarea față de contractul comercial. Servicii de telefonie mobilă

Ceea ce este esențial în delimitarea naturii juridice a contractelor administrative față de cele comerciale este că, în privința primelor, ideea

ce le guvernează este punerea în valoare a proprietății publice, în așa fel încât să se mențină un echilibru rezonabil între interesul public și interesul persoanelor de drept privat, pe când contractele comerciale au ca fundament ideea de profit.

Nu orice contract este asimilat actelor administrative, ci numai cele expres circumscrise celor patru categorii prevăzute în art. 2 alin. (1) lit. c) teza finală din Legea nr. 554/2004. Drept urmare, nu se poate susține că un contract de prestări servicii în telefonie mobilă, intervenit între un operator și un abonat, este un contract administrativ, deoarece el nu intră în niciuna dintre categoriile de acte administrative mai sus arătate, el având un evident caracter comercial.

Faptul că serviciile de telecomunicații, inclusiv cele de telefonie mobilă, sunt reglementate prin acte normative ca servicii destinate publicului nu le include în categoria contractelor administrative care au ca obiect „prestarea serviciilor publice”, deoarece interpretarea acestei expresii trebuie făcută numai în sensul prevederilor Legii contenciosului administrativ – serviciul public fiind definit ca o activitate organizată sau autorizată de o autoritate publică în scopul satisfacerii unui interes public, iar interesul public constă în interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare și realizarea competenței autorităților administrației publice. Sintagma „satisfacerea nevoilor comunitare” vizează necesitățile sociale ce reclamă restructurări ale organizării administrației publice, perfecționarea sistemului de servicii publice la nivelul localităților, cartierelor etc. (*C. Ap. Cluj, s. com. cont. adm. fisc., sent. nr. 239 din 5 iulie 2005, în Curtea de Apel Cluj, Buletinul jurisprudenței, 2005, Ed. Sfera, Cluj-Napoca, 2006, pp. 346-348*).

2.22. Trăsăturile contractului administrativ. Contract de achiziție publică

Contractul de achiziție publică având ca obiect elaborarea și furnizarea manualelor școlare este supus unui regim de drept public, caracterizat, în esență, prin aceea că reprezintă un acord de voință între autoritatea publică achizitoare și persoana de drept privat furnizoare, care are ca scop funcționarea unui serviciu public a cărui organizare constituie o obligație legală pentru autoritatea publică, având clauze de natură reglementară,

acceptate de părți (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 614 din 1 februarie 2007, în *Înalta Curte de Casație și Justiție, Jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal pe anul 2007, Semestrul I, Ed. Hamangiu, București, 2007, pp. 247-252*).

3. Excesul de putere

3.1. Normă permisivă. Putere discreționară. Limitele libertății de apreciere

Este cunoscut că norma permisivă, în dreptul administrativ, exprimă puterea discreționară dată autorității de a acționa sau nu, libertatea de apreciere de a acționa într-un sens sau altul, ceea ce nu echivalează cu faptul că această putere poate fi utilizată abuziv, fără justificări legale ale opțiunii sale. A accepta contrariul ar însemna acceptarea excesului de putere fără niciun control al activității administrației, ceea ce este nepermis într-un stat de drept, care, potrivit dispozițiilor art. 1 alin. (4) din Constituția României, revizuită, se organizează nu doar potrivit principiului separației puterilor (legislativă, executivă și judecătorească), dar și a celui al echilibrului acestora în cadrul democrației constituționale (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3359 din 30 mai 2005, nepublicată).

3.2. Revocarea unui act administrativ. Limitele exercitării dreptului de apreciere. Excesul de putere

Instanța de fond a reținut explicit în considerentele sentinței existența dreptului de apreciere, numai că a considerat, în mod just, că prin emiterea actului administrativ examinat s-au depășit limitele prevăzute de lege, intrându-se în sfera excesului de putere, astfel cum este acesta definit prin art. 2 alin. (1) lit. m) din Legea nr. 554/2004 [art. 2 alin. (1) lit. n), după modificările aduse prin Legea nr. 262/2007 – n.n.].

Este de necontestat că autoritatea emitentă are dreptul de a revoca autorizația emisă, dar acest drept trebuie exercitat în condițiile legii. Legea în speță este art. 47 alin. (5) și (6) din O.G. nr. 43/1997, potrivit căruia administratorul drumului poate să ceară deținătorului unei construcții autorizate în zona drumurilor publice să o demoleze, dacă măsura este impusă de „construirea, modernizarea, modificarea, întreținerea sau exploatarea drumului public, precum și de asigurarea condițiilor pentru siguranța circulației”, dar este obligat să-l înștiințeze cu cel puțin 3 luni

înainte de începerea lucrărilor la drum, în cazul construcțiilor și instalațiilor acceptate cu caracter provizoriu.

Este greu de conceput, și nu a fost probat, că într-un interval de timp foarte scurt s-au schimbat datele tehnice și faptice care au impus acordarea autorizației. Sintagma utilizată de recurent, „nemulțumirea populației”, față de valorile de trafic nu poate, în sine, să justifice emiterea actului administrativ în discuție, întrucât, nefiind însoțită de o documentație adecvată, este imposibil de verificat de instanța de contencios administrativ (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3319 din 29 iunie 2007, nepublicată*).

3.3. Exces de putere. Elemente supuse analizei. Prioritatea interesului public

În analiza excesului de putere nu poate fi ignorată ideea că în raporturile de drept administrativ primează interesul public, ce vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, precum și realizarea competențelor autorităților publice (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3800 din 2 noiembrie 2006, nepublicată*).

3.4. Autoritate fiscală. Încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege. Exces de putere

Articolul 32 C. pr. fisc. instituie competența generală a organelor fiscale pentru administrarea creanțelor fiscale, exercitarea controlului și emiterea normelor de aplicare a prevederilor legale în materie fiscală.

Noțiunea de „competență generală” se referă la sfera prerogativelor autorităților publice fiscale, delimitată în raport cu funcțiile ce revin altor categorii de autorități publice.

În cadrul sistemului autorităților fiscale operează însă o repartizare a atribuțiilor, o delimitare a competenței diferitelor organe fiscale prin norme de competență materială și teritorială.

Prin urmare, prevederile art. 32 C. pr. fisc. nu pot fi interpretate în sensul că Agenția Națională de Administrare Fiscală are, ea însăși, competența de a efectua orice act de administrare a creanțelor fiscale. Conform art. 17 din același cod, pe lângă ANAF, din sistemul organelor fiscale mai fac parte unitățile sale teritoriale, precum și compartimentele de specialitate ale autorităților administrației publice locale, fiecare dintre

acestea având capacitate de drept public, în exercitarea propriilor atribuții prevăzute prin acte normative (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3799 din 2 noiembrie 2006, în Buletinul Casei nr. 1/2007, p. 36*).

3.5. Schimbarea sediului biroului notarial. Limitele puterii discreționare. Corelația dintre interesul public și drepturile, libertățile și interesele legitime ale cetățenilor. Proportionalitate

Autoritățile publice cu atribuții în domeniul activității notariale au dreptul și în același timp obligația de a-și exercita aceste atribuții în limitele puterii lor discreționare, astfel încât, dând prioritate interesului public, să nu vatăme în mod nejustificat drepturile, libertățile și interesele legitime ale cetățenilor.

Motivele pe care Ministerul Justiției le-a avut în vedere la emiterea ordinului de aprobare a schimbării sediului biroului notarial au constat în aceea că pârâta avea în îngrijire doi copii minori în vârstă de 4 ani și, respectiv, 1 an și 8 luni, iar soțul său avea grave probleme de sănătate, situație care îi făcea practic imposibilă deplasarea în altă localitate pentru exercitarea profesiei și care determinase, anterior, să ceară suspendarea din exercițiul funcției pe o perioadă de 9 luni.

Având în vedere aceste circumstanțe personale, respingerea cererii de schimbare a sediului ar fi constituit o îngrădire nejustificată și disproporționată a dreptului pârâtei de a-și exercita profesia, în dezacord cu prevederile art. 53 din Constituția României, referitoare la restrângerea exercitării unor drepturi sau al unor libertăți (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1179 din 23 februarie 2007, nepublicată*).

3.6. Normă permisivă. Limitele dreptului de apreciere. Depășirea termenului rezonabil în exercitarea unei atribuții administrative

Indiscutabil, ultimul dintre textele citate [„(...) Salariații Societății Naționale a Petrolului Petrom - S.A. București au dreptul să achiziționeze acțiuni ale societății până la limita de 8% din capitalul social, la același preț cu care se vor vinde acțiunile în cadrul procesului de privatizare. Cota procentuală ce urmează a fi achiziționată de salariați și momentele la care se va realiza achiziționarea acțiunilor de către aceștia vor fi stabilite prin hotărâre a Guvernului”, art. 9 din Anexa nr. 1 a O.U.G. nr. 49/1997 privind înființarea Societății Naționale a Petrolului Petrom – SA București, publicată în M. Of. nr. 241 din 15 septembrie 1997, aprobată cu modificări

prin Legea nr. 70/1998, așa cum a fost modificat prin O.G. nr. 55/2003 – n.n.] conține o normă permisivă, care conferă Guvernului României o marjă de apreciere în cadrul căreia poate opta pentru cotele procentuale și momentele pe care le consideră cele mai adecvate pentru achiziționarea acțiunilor de către salariați.

Dreptul de apreciere nu echivalează însă cu posibilitatea de a acționa abuziv, arbitrar, fără justificări legale și în afara oricărui control, exercitarea lui fiind supusă principiului proporționalității, care impune respectarea unui echilibru rezonabil între interesul public pe care autoritatea are obligația să îl îndeplinească și drepturile sau interesele legitime private ce pot fi lezate prin conduita administrației.

Aceasta este rațiunea pentru care legiuitorul a inclus, printre temerile acțiunii în contencios administrativ, excesul de putere, definit în art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004 ca fiind „exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor”.

Legat de aceste aspecte, instanța de fond a sesizat foarte corect că reclamantii aveau o speranță legitimă în concretizarea dreptului lor de a achiziționa acțiuni, deja prevăzut prin actul normativ, iar obiectul litigiului nu vizează instituirea, modificarea sau abrogarea unor norme juridice, ci organizarea executării și executarea în concret a acestora, atribute ce țin de acțiunea administrației publice.

Punctul de vedere al judecătorului fondului, pe care instanța de control judiciar îl împărtășește, a fost validat și prin Decizia nr. 1421 din 20 octombrie 2011 a Curții Constituționale (citată la pct. I.5). Instanța de control constituțional și-a motivat soluția de respingere a excepției de neconstituționalitate ca inadmisibilă pe considerentul că lipsa unui termen rezonabil în cadrul căruia Guvernul să fie obligat să adopte hotărârea poate fi interpretată ca neîndeplinirea, de către Guvern, a unei obligații de a face (echivalentă nerezolvării unei cereri, în contenciosul administrativ – n.n.), așa încât persoanele interesate pot promova o acțiune în justiție.

Și în jurisprudența Înaltei Curți s-a cristalizat soluția potrivit căreia lipsa din legea specială a unei prevederi privind termenul în cadrul căruia să fie finalizată o procedură administrativă, procedură a cărei complexitate nu

permite încadrarea în termenul general de 30 de zile prevăzut în Legea nr. 554/2004, art. 2 alin. (1) lit. h), nu poate încuraja autoritatea competentă să tergiverseze îndeplinirea obligațiilor sale peste limitele unui termen rezonabil sau optim și previzibil.

Principiul soluționării cauzelor administrative într-un termen rezonabil constituie, de altfel, o componentă a dreptului la o bună administrare, consacrat în art. 41 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, care, deși nu are aplicabilitate directă în raporturile juridice strict interne, nu poate fi ignorat, ca reper, în practica administrativă a autorităților naționale (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 807 din 16 februarie 2012*).

3.7. Exerțarea puterii discreționare. Limitele marjei de apreciere. Echilibrul rezonabil între interesul public și drepturile subiective sau interesele legitime private

(...) Curtea reține că, inserând printre temeiurile acțiunii în contencios administrativ *excesul de putere*, definit ca „exerțarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor”, art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004 oferă o consacrare normativă atribuției instanței de a examina conduita autorităților publice inclusiv din perspectiva modului de exercitare a puterii discreționare și încadrării ei în limitele marjei de apreciere conferite de lege, răspunzând imperativului menținerii unui echilibru rezonabil între interesul public și drepturile subiective sau interesele legitime private ce pot fi lezate prin actele administrative (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3165 din 21 iunie 2012*).



Repere ale jurisprudenței CEDO

1. Ordinele profesionale. Natură juridică. Autorități publice

În cauza *Le Compte, Van Leuven și De Meyere c. Belgiei*¹, Curtea a reținut că Ordinul belgian al medicilor este o instituție de drept public, întemeiată pe lege și integrată în structurile statului, care asigură un anumit control public asupra exercitării artei medicale și se bucură de

¹ Hotărârea din 23 iunie 1981 (Plenul Curții), în V. Berger, *op. cit.*, 2005, p. 196.

prerogative exorbitante față de dreptul comun, elemente care conduc la concluzia că Ordinul nu poate fi considerat o asociație civilă.

Curtea a mai reținut că existența Ordinului și corolarul său – obligația medicilor de a se înscrie pe listele sale și de a se supune autorității organelor acestuia – nu au nici ca obiect, nici ca efect limitarea dreptului de asociere garantat de art. 11 par. 1 din Convenție.

2. Uniunea Avocaților din România¹. Structură profesională investită cu prerogative și de reglementare. Autoritate publică

În cauza *Buzescu c. României*, soluționată prin hotărârea din 24 mai 2005, publicată în M. Of. nr. 210 din 8 martie 2006, Curtea a făcut trimitere la criteriile menționate în jurisprudența sa anterioară (cauza *Costello-Roberts c. Marii Britanii*; cauza *Van der Musselle c. Belgiei*, Hotărârea din data de 23 noiembrie 1983) și a arătat că UAR este legal constituită prin Legea nr. 51/1995 și investită cu prerogative administrative și de reglementare. UAR urmărește un scop de interes general cu privire la profesia de avocat prin exercitarea unei forme de control public, de exemplu, asupra înscrierii în Barou, iar deciziile sale sunt supuse controlului instanțelor administrative (a se vedea, *mutatis mutandis*, Decizia *Bota c. României* din 12 octombrie 2004, cererea nr. 24057/03). Curtea a observat, totodată, în subsidiar, că în jurisprudența internă UAR a fost considerată o autoritate publică ce execută acte administrative și are rol de serviciu public. Prin urmare, a concluzionat că răspunderea statului este angajată ca urmare a deciziilor administrative ale UAR, pe care le contestă reclamantul.

3. Acte de organizare internă a unui cult religios. Autonomia cultelor religioase. Limitele competenței instanțelor judecătorești. Incompatibilitate *ratione materiae* cu dispozițiile Convenției

În cauza *Reuter c. Germaniei* (nr. 32741/06 și nr. 19568/09), soluționată prin decizia din data de 17 ianuarie 2012², Curtea a respins ca inadmisibile, considerându-le incompatibile *ratione materiae* cu dispozițiile Convenției, cererile conexe prin care reclamantul, invocând art. 6 par. 1 din Convenție, s-a plâns de refuzul Curții Constituționale Federale și

¹ În prezent, Uniunea Națională a Barourilor de Avocați din România.

² www.csm1909.ro, traducere IER.

al instanțelor administrative de a da curs acțiunilor sale împotriva deciziilor ecleziastice, din motivul că deciziile atacate nu constituiau acte care intrau în sfera de competență a autorității publice și că era vorba de un diferend într-un domeniu care făcea parte din acțiunile interne ale bisericii.

În esență, CEDO a apreciat că procedurile inițiate de reclamant nu au vizat un drept despre care s-ar putea susține, în mod credibil, că este recunoscut în dreptul german.

Pentru a ajunge la această concluzie, Curtea a amintit că art. 6 din Convenție nu asigură drepturilor cu caracter civil niciun conținut material determinat în ordinea juridică a statelor contractante și că aceasta nu ar putea crea, prin interpretarea acestei dispoziții, un drept material, neavând niciun temei legal în statul în cauză. Aceasta reafirmă că garanțiile acestei dispoziții nu au valoare decât pentru drepturile despre care putem spune, cel puțin în mod întemeiat, că sunt recunoscute în dreptul intern, indiferent dacă sunt sau nu protejate în plus de Convenție [*Roche c. Regatului Unit* (MC), nr. 32555/96, pct. 117, CEDO 2005-X, și *Cudak c. Lituaniei* (MC), nr. 15869/02, pct. 45, 23 martie 2010].

Curtea a amintit, în plus, că pentru a aprecia dacă există un „drept” cu caracter civil în sensul art. 6 din Convenție, trebuie să se ia ca punct de plecare dispozițiile din legislația națională relevantă și interpretarea pe care instanțele interne o dau acestora [*Roche*, menționată anterior, pct. 120; *Markovic și alții c. Italiei* (MC), nr. 1398/03, pct. 95, CEDO 2006-XIV; *Masson și Van Zon c. Țărilor de Jos*, hotărârea din 28 septembrie 1995, pct. 49, seria A nr. 327-A, și *Ahtinen*, menționată anterior, pct. 38)].

Curtea a observat că și cu alte ocazii Curtea Constituțională Federală a confirmat jurisprudența constantă a instanțelor administrative în ceea ce privește probleme care vizau statutul unui preot al cultului și în ceea ce privește consecințele patrimoniale ale acestor decizii (*Baudler și Roland Reuter*).

4. Autorizație de exploatare a unei instalații de distribuție a gazului lichefiat. Acțiune în anulare. Incidența art. 6 din Convenție

În cauza *Bentham c. Olandei*, soluționată prin hotărârea din 23 octombrie 1985¹, plenul Curții a stabilit că noțiunea de „drepturi și obligații cu

¹ În V. Berger, *op. cit.*, 2005, pp. 171-173.

caracter civil” nu trebuie definită în mod abstract și nu se poate interpreta prin simpla referire la dreptul intern, pentru că art. 6 nu vizează numai contestațiile de drept privat în sens clasic.

Eliberarea autorizației de exploatare a unei instalații de distribuție a gazului lichefiat figurează printre condițiile de exercitare a unei părți din activitatea profesională a petiționarului și este intim legată de dreptul de utilizare a bunurilor proprietatea sa, anularea autorizației repercutându-se nefavorabil asupra valorii fondului de comerț și relațiilor contractuale aflate în derulare.

5. Autorizație de desfășurare a activității de pilotaj maritim. Limitarea desfășurării activității prin impunerea unor condiții neprevăzute în autorizație, anulate prin hotărâri ale instanțelor naționale de contencios administrativ. Încălcarea dreptului la un bun în accepțiunea art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție

În cauza *Societatea comercială Pilot Service SA Constanța c. României*, soluționată prin Hotărârea din 3 iunie 2008¹, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reamintit că noțiunea de „bunuri” din art. 1 din Protocolul nr. 1 are sferă de aplicare autonomă, care nu se limitează la proprietatea unor bunuri corporale: anumite alte drepturi și interese care constituie active pot fi, de asemenea, considerate „drepturi de proprietate” și, așadar, „bunuri” în sensul acestei prevederi (*Gasus Dosier-und Fordertechnik GmbH c. Olandei*, hotărârea din 23 februarie 1995, seria A, nr. 306-B, p. 46, § 53; *Iatridis*, § 54).

Curtea a admis că în speță exista o valoare patrimonială prin însăși autorizația de pilotaj maritim, în baza căreia reclamanta putea să aibă speranța legitimă de a-și desfășura activitatea economică, și a suferit o ingerință în dreptul său la respectarea bunurilor, prin instituirea unor condiții suplimentare, cuprinse în norme emise de ministerul de resort.

Potrivit considerentelor hotărârii, trebuia stabilit în primul rând dacă această ingerință era prevăzută de lege, ținând cont de faptul că supraștia dreptului, unul dintre principiile fundamentale ale unei societăți democratice, este inerentă tuturor articolelor Convenției. Necesitatea de a

¹ Publicată în M. Of. nr. 137 din 5 martie 2009.

cerceta dacă s-a păstrat un just echilibru între cerințele interesului general al comunității și imperativele de apărare a drepturilor fundamentale ale omului nu poate interveni decât subsecvent, după ce s-a stabilit că ingerința litigioasă a respectat principiul legalității și nu era arbitrară (*Iatridis*, § 58).

În speță, Curtea a reamintit că instanța supremă națională a reținut ilegalitatea oricărei limitări aduse autorizației reclamantei în perioada sa de valabilitate. O astfel de constatare determină Curtea să constate că ingerința în cauză nu era conformă cu legea internă și o scutește de a mai analiza dacă ea urmărea un scop legitim și dacă era proporțională cu acest scop.

6. Refuz de punere în executare a unui act administrativ favorabil reclamantului. Actualizare a despăgubirilor, dispusă prin hotărâre judecătorească. Încălcarea art. 6 par. 1 din Convenție și a art. 1 din Protocolul nr. 1

În cauza *Paicu c. României*, soluționată prin Hotărârea din 25 noiembrie 2008¹, Curtea a considerat că a avut loc încălcarea art. 6 par. 1 din Convenție și a art. 1 din Protocolul nr. 1 din cauza întârzierii autorităților în executarea efectivă a unei decizii emise în aplicarea Legii nr. 9/1998 privind acordarea de compensații cetățenilor români pentru bunurile trecute în proprietatea statului bulgar în urma aplicării tratatului dintre România și Bulgaria, semnat la Craiova la 7 septembrie 1940, confirmată printr-o hotărâre judecătorească, prin care s-a dispus și actualizarea despăgubirilor stabilite în favoarea reclamantei.

Ținând cont de lipsa oricărui motiv pertinent care să poată justifica refuzul autorităților competente de a executa decizia, Curtea a apreciat că termenul de aproape 3 ani în care aceasta nu a fost executată în mod efectiv, termen excesiv din perspectiva jurisprudenței Curții în materie (*Becciu c. Moldovei*, nr. 32347/04, § 28, 13 noiembrie 2007, *Pridatchenko și alții c. Rusiei*, nr. 2191/03 și altele, §§ 53 și 60, 21 iunie 2007), a înlăturat orice efect util al dreptului reclamantei de a avea acces la o instanță, încălcând în același timp și dreptul acesteia la respectarea bunurilor sale.

¹ Publicată în M. Of. nr. 783 din 17 noiembrie 2009.



Repere ale jurisprudenței CJUE

1. Refuzul autorizării utilizării și comercializării unui produs. Condiții și limite. Criterii pentru analiza caracterului justificat al refuzului. Protecția sănătății publice

În cauza *Comisia c. Germaniei* (C-178/84), soluționată prin hotărârea din 12 martie 1987¹, Curtea a stabilit că obstacolele în calea liberei circulații intracomunitare a mărfurilor trebuie să fie acceptate în măsura în care o astfel de reglementare, aplicabilă nediferențiat produselor naționale și produselor din import, poate fi justificată ca fiind necesară satisfacerii cerințelor imperative ținând, între altele, de protecția consumatorilor.

De asemenea, o astfel de reglementare trebuie să fie proporțională cu scopul urmărit, astfel încât, dacă un stat membru are posibilitatea să opteze între mai multe mijloace în vederea atingerii aceluiași scop, este obligat să ia o măsură care să ridice un număr minim de obstacole în calea liberei circulații a mărfurilor.

Ținând seama de incertitudinile existente în stadiul actual al cercetărilor științifice în materia aditivilor alimentari și de absența armonizării legislațiilor naționale, Curtea a constatat că art. 35 și art. 36 din Tratat nu interzic statelor membre să adopte o legislație care condiționează utilizarea aditivilor de obținerea unei autorizații prealabile.

Principiul proporționalității implică însă condiția ca agenții economici să poată obține autorizația printr-o procedură ușor accesibilă și care să poată fi parcursă într-un termen rezonabil, conform unui act de aplicabilitate generală.

Curtea a stabilit, totodată, că refuzul nejustificat al autorizării poate fi atacat în justiție de către agenții economici, sarcina probei caracterului justificat al interdicției, în raport cu interesul public al protejării sănătății publice, revenind autorităților competente din statul membru importator.

2. Contract administrativ. Achiziții publice de lucrări. Caractere juridice. Convenție încheiată între două autorități

În hotărârea pronunțată la data de 18 ianuarie 2007 în cauza C-220/05, *Jean Auroux și alții c. Commune de Roanne*², CJUE a definit contractele de

¹ În G. Tudor, D. Călin, *op. cit.*, vol. I, pp. 450-465.

² În Revista de drept comunitar nr. 4/2007, *Jurisprudența instanțelor comunitare* (coordonator M. Banu), pp. 139-143.

achiziții publice de lucrări ca fiind contracte cu titlu oneros, încheiate în scris, între un antreprenor și o autoritate contractantă, în sensul art. 1 lit. c) din Directiva 93/37/CE (privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări), având ca obiect fie executarea, fie atât executarea, cât și planificarea unor lucrări, conform prevederilor directivei, sau realizarea, prin orice mijloc, a unei lucrări care să corespundă unor nevoi specificate de autoritatea contractantă, îndeplinind o anumită funcție economică sau tehnică.

Sunt considerate „autorități contractante” statul, colectivitățile teritoriale, organismele de drept public și asociațiile formate din una sau mai multe dintre aceste colectivități sau unul ori mai multe organisme de drept public.

S-a mai decis că o convenție prin care o autoritate contractantă încredințează unei alte autorități contractante realizarea unei lucrări reprezintă un contract de achiziție publică de lucrări în sensul art. 1 lit. a) din Directivă, indiferent dacă se prevede sau nu că prima autoritate contractantă este ori va deveni proprietara lucrării. În consecință, și o astfel de convenție este supusă procedurii achizițiilor publice.

3. Limitele exercitării dreptului de apreciere. Acțiune în anularea unei directive. Obiective de interes general. Principiul proporționalității

În hotărârea din 12 decembrie 2006, pronunțată în cauza *Germania c. Parlamentului European și Consiliului Uniunii Europene* (C-380/03)¹, CJUE, Marea cameră, a stabilit că prerogativa de apreciere de care dispune legiuitorul comunitar depinde de contextul general și de circumstanțele particulare ale domeniului ce trebuie armonizat, în privința celei mai adecvate metode pentru atingerea scopului dorit. Măsurile pot consta în obligația impusă statelor de a autoriza comercializarea unui produs, instituirea unor condiții pentru autorizare sau chiar interdicția provizorie ori definitivă a comercializării.

Obstacolele și riscurile de denaturare a concurenței sunt de natură să justifice intervenția legiuitorului comunitar în temeiul articolului 95 TCE, iar adoptarea unei interdicții ce urmează să se aplice uniform în cadrul

¹ În Revista de drept comunitar nr. 3/2007, *Jurisprudența instanțelor comunitare* (coordonator M. Banu), pp. 148-155.

comunității, având drept scop să evite împiedicarea circulației intracomunitare de produse de presă, vizează în mod real un obiectiv de interes general, constând în îmbunătățirea condițiilor pentru instituirea și funcționarea pieței interne.

Referindu-se la interdicția publicității și sponsorizării pentru produse din tutun, prin mijloace tipărite și electronice, instituită prin directiva atacată, Curtea a amintit că libertatea de exprimare, protejată prin art. 10 din Convenția europeană a drepturilor omului, poate fi supusă numai unor limitări justificate prin obiective de interes general, cu respectarea cerinței proporționalității. Prerogativa de apreciere de care beneficiază autoritățile competente în stabilirea echilibrului dintre cele două elemente variază pentru fiecare dintre obiectivele ce justifică restricții asupra respectivei libertăți și depinde de caracterul activităților în cauză, controlul limitându-se la analiza caracterului rezonabil și a proporționalității ingerinței.

4. Procedură administrativă. Condiții de legalitate. Competența instituției europene. Protejarea interesului general

În cauza *Automec Srl c. Comisiei CE (T-24/90)*, soluționată prin hotărârea din 18 septembrie 1992¹, tribunalul de primă instanță a reținut că, în contextul legalității conduitei administrative, competența constituie un element inerent exercitării activității administrative, adoptarea măsurilor de organizare necesare îndeplinirii unei misiuni de lucru, de serviciu public, incluzând și definirea priorităților, în cadrul stabilit de lege, atunci când asemenea priorități nu au fost definite expres de către legiuitor.

De aceea, în cazul în care o autoritate a fost investită cu o misiune de supraveghere și de control atât de vastă și de generală, cum este cea atribuită Comisiei în domeniul concurenței, practica acordării de grade de prioritate diferitelor dosare cu care este sesizată este conformă obligațiilor impuse Comisiei prin dreptul comunitar.

Tribunalul a mai reținut că pentru a aprecia interesul comunitar care trebuie protejat în fiecare caz în parte, Comisia trebuie să țină seama de circumstanțele cauzei și să pună în balanță importanța faptei sesizate pentru funcționarea pieței comune, probabilitatea de a-i putea stabili existența și întinderea măsurilor de investigare necesare, în vederea

¹ În G. Tudor, D. Călin, *op. cit.*, vol. I, pp. 287-317.

îndeplinirii, în cele mai bune condiții, a misiunii sale de supraveghere a respectării art. 85 și art. 86 din Tratat.

5. Act cu aplicabilitate generală. Criterii de determinare

În jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene s-a reținut că, în vederea determinării domeniului de aplicare al unui act, instanța Uniunii nu trebuie să se limiteze la aprecierea denumirii oficiale a actului, ci trebuie să țină seama, în primul rând, de obiectul și de conținutul acestuia (a se vedea, în acest sens, Hotărârea Curții din 14 decembrie 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes și alții c. Consiliului*, 16/62). De asemenea, în cauza *Saint-Gobain Glass Deutschland c. Comisiei*, C-503/07¹, soluționată prin Ordonanța din 14 din 8 aprilie 2008, Curtea a reținut că decizia în litigiu, care are ca destinatar Republica Federală Germania, are o aplicabilitate generală, întrucât se aplică unor situații determinate în mod obiectiv și produce efecte juridice față de categorii de persoane privite în mod general și abstract. Faptul că decizia în litigiu a avut drept consecință interzicerea menținerii în vigoare a garanției de alocare pe care ar fi putut-o pretinde anumiți operatori pentru comercializarea cotelor de emisie de gaze cu efect de seră nu este de natură să confere acestei decizii caracteristicile unui pachet de decizii individuale.

Comentarii

1. Articolul 2 din Legea nr. 554/2004 are o sferă largă de reglementare, oferind definițiile legale ale principalelor concepte cu care operează contenciosul administrativ. Comentariile care urmează sunt circumscrise temelor privind calitatea procesuală pasivă în contenciosul administrativ și actul administrativ, explicații referitoare la ceilalți termeni definiți aici regăsindu-se în alte părți ale lucrării, cu care am considerat că sunt în mod logic legate.

2. Calitatea procesuală pasivă în contenciosul administrativ

2.1. Autoritatea publică emitentă

Față de art. 1 al Legii nr. 29/1990, care menționa numai autoritatea administrativă ca „autor” al actului administrativ sau al refuzului nejus-

¹ <http://curia.europa.eu>.

tificat de rezolvare a unei cereri, Constituția din 1991 a marcat o schimbare de optică, folosind noțiunea de „autoritate publică” și lărgind astfel sfera actelor administrative supuse contenciosului administrativ.

Legea nr. 554/2004 conține, în art. 2 alin. (1) lit. b), o definiție legală a noțiunii de autoritate publică: „orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public; sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică”.

O primă observație care se impune este aceea că legea conferă calitate procesuală pasivă autorităților publice de stat sau locale, iar nu statului sau unităților administrativ-teritoriale, ca subiecte de drept public.

Pentru definirea autorității publice, legiuitorul a recurs la următoarele criterii: competența administrativă, constând în suma de atribuții conferite unei entități în organizarea executării și executarea în concret a legii, pentru îndeplinirea interesului public, și regimul de putere publică în care acționează entitatea respectivă, plasând-o pe o poziție exorbitantă în raport cu particularii. Așa se explică, pe de o parte, includerea în cadrul acestei definiții a autorităților și instituțiilor publice care nu fac parte din sfera executivului, pe de altă parte, asimilarea subiectelor de drept privat cu statut de utilitate publică sau autorizate să presteze un serviciu public – *activitate organizată sau, după caz, autorizată de o autoritate publică, în scopul satisfacerii unui interes legitim public, conform art. 2 alin. (1) lit. m)* – și, în fine, irelevanța în materie a personalității juridice.

Aptitudinea prevăzută de lege de a realiza prerogative de putere publică, asigurând organizarea executării și executarea în concret a legii, constituie capacitatea administrativă a autorității publice. Transpusă în plan procesual, capacitatea administrativă conferă capacitatea autorității publice de a sta în proces, indiferent dacă are sau nu personalitate juridică și deci personalitate juridică în sensul civil al noțiunii, împrejurare care se răsfrânge și asupra modului de aplicare a criteriului rangului autorității emitente în determinarea instanței competente.

Conchizând, se poate afirma că actuala reglementare pune în aplicare regula statuată prin legea fundamentală, astfel încât pot fi pârâți în contencios administrativ:

- autoritățile administrației de stat centrale și teritoriale și structurile subordonate acestora (Președintele României, Guvernul, ministerele și celelalte autorități centrale de specialitate, structurile lor deconcentrate în teritoriu, autoritățile de reglementare, autoritățile autonome, prefectul, instituțiile publice etc.);

- autoritățile administrației autonome locale și structurile subordonate acestora (consiliile locale, consiliile județene, primăriile, serviciile publice descentralizate);

- autorități care nu fac parte din sistemul administrației publice în sens formal, atunci când exercită atribuții de natură administrativă, în regim de putere publică (instanțele judecătorești, parchetele, camerele Parlamentului României);

- persoanele de drept privat care au fost autorizate în baza legii să presteze servicii publice, în regim de putere publică, ori au obținut, potrivit legii, statut de utilitate publică (ordine profesionale, universități, companii naționale sau alți operatori economici de interes public național sau local, persoane juridice fără scop lucrativ cu statut de utilitate publică).

Sunt titulare de drepturi și obligații în raporturile de drept administrativ deduse judecării și autoritățile emitente ale operațiunilor administrative/actelor premergătoare, atacate odată cu actul administrativ emis în baza lor, sau autoritățile care, potrivit legii, sunt abilitate să soluționeze anumite etape ale procedurii administrative de contestare, în cazul în care, prin lege specială, este prevăzută o procedură derogatorie de la procedura prealabilă de drept comun reglementată de art. 7 din Legea nr. 554/2004.

2.2. Minister – ministru

În mod frecvent, în acțiunile care au ca obiect anularea unui ordin emis de un ministru, este chemat în judecată ministrul, singur sau împreună cu ministerul, pe motiv că ministrul este emitentul actului administrativ.

Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, ca și legislația secundară adoptată în temeiul acestei legi pentru punerea în aplicare a normelor legale privind organizarea și funcționarea ministerelor definesc aceste structuri drept organe de specialitate ale administrației publice centrale, cu persona-

litate juridică, în subordinea Guvernului, care își exercită atribuțiile stabilite prin legi și prin alte acte normative în sfera lor de activitate¹.

Miniștrii au calitatea de conducători ai ministerelor și reprezintă ministerele în raporturile cu celelalte autorități publice, cu persoanele juridice și fizice din țară sau din străinătate, precum și în justiție. Miniștrii ocupă o funcție de demnitate publică, nefiind ei înșiși autorități publice în sensul art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004.

Prin urmare, au calitatea de autorități emitente ministerele, iar nu miniștrii, care pot fi chemați în judecată numai atunci când se solicită plata unor despăgubiri, în condițiile art. 16 din Lege.

2.3. Primar – primărie

Potrivit art. 77 din Legea nr. 215/2001, primăria este o structură funcțională cu activitate permanentă, constituită din primar, viceprimar, secretarul comunei, al orașului sau al municipiului, împreună cu aparatul propriu de specialitate al primarului, care aduce la îndeplinire hotărârile consiliului local și dispozițiile primarului, soluționând problemele curente ale colectivității locale.

Deși primăria nu este definită de lege ca o persoană de drept public sau ca un subiect de drept administrativ de sine stătător, paralizarea unei cereri de chemare în judecată care are ca obiect anularea unui act administrativ emis de primar, în care figurează ca pârâtă primăria, ca efect al admiterii excepției lipsei capacității juridice a acesteia, ar fi disproporționată față de interesul protejat prin normele care guvernează un astfel de litigiu.

¹ Redăm, cu titlu de exemplu, câteva dispoziții din H.G. nr. 652/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Justiției și Libertăților Cetățenești, cu modificările ulterioare, cu mențiunea că în mod similar este reglementată organizarea tuturor ministerelor din subordinea Guvernului României:

Art. 1. (1) Ministerul Justiției și Libertăților Cetățenești, denumit în continuare Ministerul, este organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, în subordinea Guvernului.

Art. 8. Conducerea și reprezentarea Ministerului se exercită de către ministrul justiției și libertăților cetățenești, denumit în continuare ministrul.

Art. 10. Ministrul conduce activitatea Ministerului, îl reprezintă și îl angajează în raporturile cu alte ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, cu alte autorități, instituții publice și organizații centrale și locale, cu instituțiile Uniunii Europene și cu alte organizații internaționale, precum și cu alte persoane juridice și persoane fizice din țară și din străinătate.

Art. 13. În exercitarea atribuțiilor sale, ministrul emite ordine și instrucțiuni scrise.

În sprijinul opiniei enunțate pot fi invocate, pe scurt, câteva argumente, desprinse din analiza practicii judiciare:

- noțiunea *sui-generis* de „structură funcțională” instituită prin prevederea legală obligă interpretul legii la un demers de interpretare a art. 77 din Legea nr. 215/2001 pentru clarificarea posibilității includerii acestei noțiuni în categoriile conceptuale cu care operează contenciosul administrativ, or, legea civilă trebuie interpretată în sensul aplicării ei, iar nu în sensul neaplicării (*actus interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat*);

- în cazul primăriei, legiuitorul nu s-a oprit la soluția de a o califica pur și simplu drept *sediul* în care autoritatea locală își desfășoară activitatea, așa cum a făcut-o în privința prefecturii, prin art. 3 din Legea nr. 340/2004, care definește prefectura drept *sediul* instituției prefectului;

- „structura funcțională” prevăzută de art. 77 din Legea nr. 215/2001 include primarul și aduce la îndeplinire dispozițiile acestuia;

- instanța are posibilitatea să pună în discuție necesitatea clarificării cadrului procesual, prin indicarea denumirii corecte a autorității emitente, în temeiul art. 22 NCPC¹.

Cu referire la administrația publică autonomă locală, într-o interpretare diferită a tezei capacității de drept public, din perspectiva analizei conținutului capacității de folosință și de exercițiu prin corelarea actelor normative speciale în materia dreptului administrativ cu prevederile Decretului nr. 31/1954, s-a arătat că, atât *de lege lata*, cât și *de lege ferenda*, în litigiile de contencios administrativ ar putea sta în proces numai comuna, orașul sau județul, pentru că autoritățile publice locale nu au capacitate juridică, actele lor fiind actele persoanei juridice înseși².

Din întreaga reglementare a procedurii contenciosului administrativ, în prezent rezultă însă că pârât poate fi autoritatea publică emitentă a actului atacat. Noțiunea de „autoritate publică”, așa cum este definită de art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004, include „orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează în regim de

¹ C. Ap. București, s. a VIII-a cont. adm. fisc., dec. nr. 24 din 12 ianuarie 2006, publicată în *Culegere de practică judiciară în materie de contencios administrativ și fiscal 2006*, Ed. Wolters Kluwer, București, pp. 77-79; dec. nr. 1106 din 18 septembrie 2006, *idem*, pp. 848-849.

² M. Nicolae, *Discuții privind calitatea și reprezentarea procesuală a unităților administrativ-teritoriale*, în *Dreptul* nr. 5/2002, pp. 26-49.

putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public”, iar nu statul sau unitățile administrativ-teritoriale însele.

Comuna, orașul, municipiul sau județul, ca persoane de drept public, cu patrimoniu propriu, ar putea fi chemate în judecată numai dacă acțiunea în contencios administrativ cuprinde și un capăt de cerere privind plata de despăgubiri pentru prejudiciul produs printr-un act nelegal al uneia dintre autoritățile publice locale constituite în cadrul unității administrativ-teritoriale respective, în caz contrar existând riscul unor dificultăți în procedura de executare, care ar putea lipsi de caracterul efectiv hotărârea judecătorească.

2.4. Beneficiarul actului administrativ atacat

Este parte în raportul de drept administrativ substanțial care, transpus în plan procesual, conferă calitate procesuală titularilor de drepturi și obligații născute, modificate sau stinse ca efect al actului administrativ supus judecății.

Instanțele sunt confruntate frecvent cu situația în care terțul care sesizează instanța în temeiul art. 1 alin. (2) nu cheamă în judecată destinatarul actului administrativ dedus judecății, considerând că litigiul se judecă numai în contradictoriu cu autoritatea emitentă.

Într-o astfel de situație, instanța este datoare să supună dezbaterii necesitatea introducerii în cauză a beneficiarului actului, punând în vedere reclamantului obligația de respectare a contradictorialității procesului conform art. 16¹ teza finală din Lege, corelat cu art. 78 NCPC.

3. Noțiunea de „act administrativ”

3.1. Actul administrativ unilateral (tipic)

Actul administrativ este definit de art. 2 alin. (1) lit. c) ca fiind o manifestare unilaterală de voință a unei autorități publice, cu caracter individual sau normativ, în scopul de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații, în regim de putere publică, în vederea executării ori a organizării executării legii.

Actul administrativ unilateral este forma principală de activitate a autorităților publice și se bucură de prezumția de legalitate, prezumția de autenticitate și prezumția de veridicitate, trăsături care constituie fundamentul caracterului executoriu.

Caracterul unilateral al manifestării de voință se păstrează și în cazul în care actul administrativ este emis în comun de mai multe autorități publice, fiind vorba despre o voință concordantă exprimată în regim de putere publică, în vederea executării ori a organizării executării legii, iar

nu de un acord de voință, cu scopul de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații reciproce.

Art. 52 din Constituția României și Legea contenciosului administrativ nu fac distincție între actele administrative individuale și cele normative, astfel încât ambele categorii de acte administrative pot forma obiect al acțiunii în contencios administrativ.

Noțiunea de „*act administrativ unilateral*” nu se confundă cu aceea de *act administrativ individual*; prima dintre acestea se raportează la criteriul autorului manifestării de voință pe care o exprimă actul administrativ, delimitând actul administrativ unilateral de cel bilateral sau multilateral (ex. contractul administrativ), iar cea de-a doua, la criteriul scopului și întinderii efectelor juridice, prin prisma căruia actele administrative se clasifică în acte administrative individuale și acte administrative cu caracter normativ.

Actul administrativ normativ este emis în scopul organizării executării legii și cuprinde reglementări formulate abstract, cu caracter obligatoriu pentru un număr nedeterminat de subiecte de drept sau situații care se încadrează în ipoteza normei pe care o instituie, determinate fiind numai criteriile pentru stabilirea sferei destinatarilor, iar nu fiecare beneficiar în parte. Spre deosebire de acesta, actul administrativ individual este emis în scopul executării în concret a legii, adresându-se unui anumit destinatar sau unei pluralități de destinatari, determinați expres în cuprinsul său.

În analiza naturii juridice a unui act administrativ, esențiale sunt efectele juridice pe care le produce, natura măsurilor dispuse în conținutul său, iar nu forma sau denumirea.

Actul administrativ trebuie delimitat de adresele, precizările sau circularele care nu fac decât să expună o opinie, un punct de vedere, fără a modifica ceva în ordinea juridică existentă, sau să aducă la cunoștința destinatarilor un fapt sau o decizie administrativă.

Nu trebuie ignorată împrejurarea că autoritățile publice nu sunt angrenate numai în raporturi de drept administrativ, ci și în raporturi juridice aparținând altor ramuri de drept (dreptul constituțional, dreptul civil, dreptul muncii, dreptul familiei etc.).

Actele juridice care dau naștere, modifică sau sting un astfel de raport juridic nu sunt acte administrative – de exemplu, dispoziția primarului de desfacere a contractului de muncă al unei persoane angajate în cadrul aparatului propriu de specialitate, fără a avea calitatea de funcționar public, poate fi contestată pe calea procedurală

proprie litigiilor de muncă; dispoziția prin care primarul, în calitate de reprezentant al municipiului, dispune restituirea unui imobil în baza unei hotărâri judecătorești prin care a fost admisă o acțiune civilă în revendicarea unui imobil inclus în domeniul privat al municipiului, care a avut calitatea de pârât, este un act de executare de bunăvoie a hotărârii judecătorești.

3.2. Refuzul rezolvării unei cereri – act administrativ asimilat

Legea nr. 554/2004 reglementează două categorii de acte administrative asimilate: refuzul unei autorități publice de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim, conform art. 2 alin. (2) din Lege și contractele administrative, potrivit art. 2 alin. (1) lit. c).

Refuzul unei autorități publice de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim, la rândul său, îmbracă următoarele forme:

- refuzul nejustificat explicit sau manifest – exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinței de a nu rezolva cererea [art. 2 alin. (1) lit. i) teza întâi];

- refuzul nejustificat asimilat – nepunerea în executare a actului administrativ emis ca urmare a soluționării favorabile a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile [art. 2 alin. (1) lit. i) teza a doua];

- tăcerea administrației – nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, definită ca faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen [art. 2 alin. (1) lit. h)].

Nu are caracter nejustificat refuzul eliberării unei adeverințe cu o anume formulare, dorită de petent, sau refuzul eliberării unei autorizații de construire dacă solicitantul nu deține întreaga documentație prevăzută în acest sens de Legea nr. 50/1991.

Un refuz de rezolvare a unei cereri, supus cenzurii instanței de contencios administrativ, presupune ca între petiționar și autoritatea căreia i se adresează cererea să existe un raport de drept administrativ, iar cererea să se refere la drepturi și obligații care să facă parte din obiectul unui astfel de raport juridic. Prin urmare, interpretând art. 2 alin. (1) lit. i), în corelație cu prevederile art. 18 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, ce reglementează soluțiile pe care le poate pronunța instanța, se ajunge la concluzia că pe calea contenciosului administrativ poate fi supus controlului de legalitate refuzul rezolvării cererilor de emitere a unui act administrativ, de eliberare a unui certificat, adeverință sau alt înscris, de efectuare a unei operațiuni administrative sau de

executare a unei obligații stabilite printr-un act administrativ favorabil reclamantului.

În practica instanțelor de contencios administrativ s-a conturat concluzia că în analizarea „refuzului nejustificat” trebuie clarificată natura dreptului recunoscut de lege la care se referă cererea, în sensul că se încadrează în această prevedere legală acțiunile care decurg din refuzul nejustificat de rezolvare a unei cereri privind un drept ce intră în conținutul unui raport de drept public, administrativ, nu și al unui raport juridic civil.

Face parte din această ultimă categorie, de exemplu, refuzul structurilor specializate în vânzarea locuințelor de a încheia contractul de vânzare, considerat o neîndeplinire a unei obligații „de a face” și dedus judecății în fața instanțelor civile, de drept comun.

Refuzul, considerat nejustificat, de punere în executare a unei hotărâri judecătorești civile nu intră în sfera de reglementare a Legii contenciosului administrativ.

Potrivit art. 622 NCPD, în cazul în care debitorul nu execută de bunăvoie obligația stabilită prin hotărârea unei instanțe sau printr-un alt titlu, aceasta se aduce la îndeplinire pe calea executării silită, prin procedura reglementată de Cartea a V-a din Codul de procedură civilă.

* * *

În ceea ce privește nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, jurisprudența a nuanțat interpretarea art. 2 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 554/2004 în sensul că atunci când legea specială nu prevede un termen derogatoriu pentru rezolvarea cererii, dar complexitatea procedurii administrative face imposibilă, în mod obiectiv, încadrarea în termenul general de 30 zile, conduita autorității publice urmează a fi analizată prin prisma criteriilor termenului rezonabil, privit ca garanție a dreptului la o bună administrare.

În altă ordine de idei, procedura aplicabilă în cazul nerezolvării unei cereri în termenul legal, în sensul art. 2 alin. (1) lit. h) (tăcerea administrației), trebuie analizată în raport cu dispozițiile O.U.G. nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite. Pentru situațiile ce intră sub incidența procedurii aprobării tacite, definite de art. 2-3 din actul normativ menționat, normele speciale cuprinse în O.U.G. nr. 27/2003, având caracter derogatoriu față de normele generale ale Legii nr. 554/2004, urmează a fi aplicate cu prioritate.

Procedura aprobării tacite se aplică tuturor autorizațiilor emise de autoritățile administrației publice, cu excepția celor emise în domeniul activităților nucleare, a celor care privesc regimul armelor de foc, munițiilor și explozibililor, regimul drogurilor și precursorilor, precum și a autorizațiilor din domeniul siguranței naționale.

Distincția prezintă o mare relevanță nu numai din punctul de vedere al normelor de procedură aplicabile, ci și din perspectiva definirii actului administrativ asimilat, pentru că tăcerea administrației constituie un refuz în regimul Legii nr. 554/2004, dar valorează acceptare în domeniile supuse O.U.G. nr. 27/2003¹.

Prin decizia nr. 13 din 16 septembrie 2013², pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție într-un recurs în interesul legii, s-a stabilit că, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 3 alin. (1) lit. a) din O.U.G. nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare, procedura aprobării tacite nu este aplicabilă în cazul autorizațiilor de construire, certificatelor de urbanism și documentațiilor de urbanism prevăzute în art. 6 alin. (1) și art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și în art. 29 și art. 44 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare.

Prin urmare, în domeniile reglementate prin actele normative menționate, cu excepția situațiilor în care prin norme speciale se prevede expres contrariul, nerezolvarea unei cereri adresate autorității competente nu are semnificația aprobării tacite și poate fi supusă controlului instanței de contencios administrativ pe calea prevăzută în Legea nr. 554/2004.

3.3. Contractul administrativ (act administrativ asimilat)

Conform art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, sunt asimilate actelor administrative, în sensul acestei legi, și contractele administrative, definite drept acele contracte încheiate de autoritățile publice care au ca obiect: punerea în valoare a bunurilor proprietate publică;

¹ A se vedea, în acest sens: R.A. Lazăr, *Pasivitatea administrației. Aspecte de ordin substanțial și procedural. Procedura aprobării tacite*, în CJ nr. 11-12/2004, pp. 171-186; R.A. Lazăr, *Aspecte procedurale ale emiterii actelor administrative. Câteva considerente privind procedura aprobării tacite*, în RDP nr. 3/2003, pp. 84-101.

² Publicată în M. Of. nr. 674 din 1 noiembrie 2013.

executarea lucrărilor de interes public; prestarea serviciilor publice; achizițiile publice. Prin legi speciale pot fi reglementate și alte categorii de contracte administrative, enumerarea cuprinsă în textul legal menționat neavând caracter limitativ.

Contractele administrative sunt acte juridice bilaterale, cu caracter oneros, constând într-un acord de voință între o autoritate publică și un particular, dar fiind vorba despre acte supuse unui regim de drept public, caracterizat prin preeminența interesului public, părțile trebuie să accepte clauze reglementare, stabilite prin lege sau prin alte acte normative, emise în limitele legii.

Astfel, autoritatea publică poate modifica sau rezilia unilateral contractul când atare măsură este impusă de interesul public, când particularul nu-și execută obligațiile contractuale în mod culpabil sau când executarea contractului devine prea împovăraătoare pentru particular.

Particularul nu poate ceda unei alte persoane drepturile sau obligațiile ce decurg din contract decât cu aprobarea autorității contractante¹.

3.4. Actele administrativ-jurisdicționale

Sunt definite de art. 2 alin. (1) lit. d) ca fiind actele juridice emise de o autoritate administrativă investită, prin lege organică, cu atribuții de jurisdicție administrativă specială – noțiune care desemnează activitatea înfăptuită de o autoritate administrativă care are, conform legii organice speciale în materie, competența de soluționare a unui conflict privind un act administrativ, după o procedură bazată pe principiile contradictorialității, asigurării dreptului la apărare și independenței activității administrativ-jurisdicționale.

Spre deosebire de actele administrative tipice, care sunt, în principiu, revocabile, actele administrativ-jurisdicționale nu pot fi revocate de autoritatea emitentă, ci pot fi doar atacate în justiție, în caz contrar dobândind autoritate de lucru judecat.

3.5. Operațiunile administrative

Operațiunile administrative sau actele premergătoare sunt manifestări de voință care nu produc efecte juridice prin ele însele, ci pregătesc emiterea unui act administrativ propriu-zis, fiind denumite și forme procedurale prealabile actului administrativ².

¹ A se vedea, în acest sens: E. Bălan, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, pp. 159-161; D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. II, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2009, pp. 79-89.

² R.A. Lazăr, *Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 125.

Fac parte din această categorie avizele, acordurile, proiectele, propunerile și memoriile tehnice, studiile și rapoartele de specialitate, anchetele sau cercetările administrative, rapoartele de control – fără ca enumerarea să aibă caracter limitativ.

Cu titlu de exemplu, în materia regimului construcțiilor, potrivit art. 2 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, actul final de autoritate al administrației publice locale pe baza căruia este permisă executarea lucrărilor de construcții, corespunzător măsurilor prevăzute de lege pentru amplasarea, proiectarea, executarea și funcționarea construcțiilor, este autorizația de construcție, care se emite în temeiul și cu respectarea prevederilor documentațiilor de urbanism, avizate și aprobate potrivit legii. În raport cu autorizația de construcție, toate actele, acordurile, avizele și studiile prevăzute în certificatul de urbanism au natura juridică a unor acte și operațiuni administrative pregătitoare.

Certificatul de urbanism este definit de art. 6 alin. (1) al aceleiași legi ca fiind actul de informare prin care autoritățile prevăzute la art. 4, în conformitate cu prevederile planurilor urbanistice și ale regulamentelor aferente acestora ori ale planurilor de amenajare a teritoriului, după caz, avizate și aprobate potrivit legii, fac cunoscute solicitantului elementele privind regimul juridic, economic și tehnic al terenurilor și construcțiilor existente la data solicitării și stabilesc cerințele urbanistice care urmează să fie îndeplinite în funcție de specificul amplasamentului, precum și lista cuprinzând avizele și acordurile legale, necesare în vederea autorizării¹.

De asemenea, avizul emis de Ministerul Tineretului și Sportului în temeiul art. 36 alin. (1) din Legea nr. 69/2000 a educației fizice și sportului nu creează, prin el însuși, o situație juridică nouă, ci este un aviz prealabil, necesar în cadrul procedurii judiciare necontencioase de acordare a personalității juridice a unei structuri sportive, conform O.G. nr. 26/2000

Operațiunile administrative nu pot fi atacate separat în justiție, ci numai odată cu actul administrativ pe care l-au precedat, art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 prevăzând, în acest sens, că instanța este competentă să se pronunțe și asupra legalității operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecății.

¹ A se vedea, în acest sens, C.-N. Popa, *Discuții privind autorizațiile de urbanism*, în *Dreptul* nr. 1/2002, pp. 90-97.

Art. 3. Tutela administrativă

(1) Prefectul poate ataca direct în fața instanței de contencios administrativ actele emise de autoritățile administrației publice locale, dacă le consideră nelegale; acțiunea se formulează în termenul prevăzut la art. 11 alin. (1), care începe să curgă de la momentul comunicării actului către prefect și în condițiile prevăzute de prezenta lege. Acțiunea introdusă de prefect este scutită de taxa de timbru.

(2) Agenția Națională a Funcționarilor Publici poate ataca în fața instanței de contencios administrativ actele autorităților publice centrale și locale prin care se încalcă legislația privind funcția publică, în condițiile prezentei legi și ale Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată.

(3) Până la soluționarea cauzei, actul atacat potrivit alin. (1) și (2) este suspendat de drept.

**Legislație****◆ Sumar**

1. Constituția României: art. 123; 2. Legea nr. 215/2001: art. 115; 3. Legea nr. 188/1999: art. 22, art. 22¹; 4. Legea nr. 340/2004: art. 19, art. 20.

◆ Extrase

1. **Constituția României (republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003)**

~ art. 123 alin. (5). *Prefectul*

(5) Prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al Consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Actul atacat este suspendat de drept.

2. **Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale (republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007)**

~ art. 115 alin. (7) – Dispozițiile primarului, hotărârile consiliului local și hotărârile consiliului județean sunt supuse controlului de legalitate al prefectului în condițiile legii care îi reglementează activitatea.

3. Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici (republicată în M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007)

~ art. 22 alin. (3)-(5) – (3) Agenția Națională a Funcționarilor Publici are legitimare procesuală activă și poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă cu privire la:

a) actele prin care autoritățile sau instituțiile publice încalcă legislația referitoare la funcția publică și funcționarii publici, constatate ca urmare a activității proprii de control;

b) refuzul autorităților și instituțiilor publice de a aplica prevederile legale în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici.

(4) Actul atacat potrivit alin. (3) este suspendat de drept.

(5) Președintele Agenției Naționale a Funcționarilor Publici poate sesiza și prefectul în legătură cu actele ilegale emise de autoritățile sau instituțiile publice locale.

~ art. 22¹ – Agenția Națională a Funcționarilor Publici dispune suspendarea organizării și desfășurării concursului sau, după caz, a examenului, în următoarele cazuri:

a) în situația în care este sesizată și se constată că nu sunt îndeplinite condițiile legale privind organizarea și desfășurarea concursurilor de recrutare și de promovare în funcții publice din cadrul autorităților și instituțiilor publice;

b) autoritatea sau instituția publică nu a transmis Agenției Naționale a Funcționarilor Publici planul de ocupare a funcțiilor publice, potrivit prevederilor art. 23 alin. (4) și (5);

c) autoritatea sau instituția publică care organizează concursul sau examenul nu a obținut avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, potrivit prevederilor art. 107.

4. Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului (republicată în M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008)

~ art. 19 alin. (1) – În calitate de reprezentant al Guvernului, prefectul îndeplinește următoarele atribuții principale:

(...)

e) verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului.

~ art. 20 – Prefectul poate verifica măsurile întreprinse de primar sau de președintele consiliului județean în calitatea lor de reprezentanți ai statului în unitatea administrativ-teritorială și poate sesiza organele competente în vederea stabilirii măsurilor necesare, în condițiile legii.



Doctrină

1. „Din punct de vedere etimologic, **controlul de tutelă** este împrumutat de dreptul public din dreptul civil, dându-i-se un alt conținut. Dacă în dreptul comun tutela este o instituție juridică ce exprimă protecția și ocrotirea intereselor unor persoane lipsite de discernământ, în dreptul administrativ noțiunea de **tutelă** are în vedere protejarea interesului general, care poate fi uneori lezat în condițiile descentralizării administrative.

Acest tip de control se află în plină expansiune, în condițiile în care diferite părți componente ale sistemului administrației se organizează și vor funcționa autonom” (*E. Bălan, Instituții administrative, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 183*).

2. „Doctrinarii francezi au apreciat că tutela reprezintă ansamblul de puteri limitate acordate de lege unei autorități administrative asupra agenților serviciilor publice descentralizate și asupra actelor lor, în scopul asigurării legalității în activitatea lor și protejării interesului general.

Cu alte cuvinte, **tutela administrativă** reprezintă o limită impusă autorităților administrative locale, în vederea salvagardării legalității și apărării interesului public (...).

(...) chiar dacă suntem în dezacord cu majoritatea teoreticienilor în drept administrativ, apreciem că raporturile dintre prefect și autoritățile administrației publice locale și județene, pe de o parte, și raporturile dintre Agenția Națională a Funcționarilor Publici și autoritățile administrației publice centrale și locale, în ceea ce privește legislația funcției publice, pe de altă parte, ar putea fi catalogate ca **raporturi de control al legalității** și mai puțin ca raporturi de tutelă, în opinia noastră tutela presupunând mai mult decât controlul, în sensul că nici prefectul, nici Agenția Națională a Funcționarilor Publici nu pot încheia acte administrative în numele autorității administrației publice locale și județene, nu le pot modifica sau revoca și nici nu le pot anula” (*D. Miron, Considerații privitoare la raportul de tutelă administrativă, în RDP nr. 3/2005, pp. 126-128*).

3. „În exercitarea controlului de tutelă administrativă, **prefectul** acționează ca reprezentant al Guvernului la nivel județean și ca garant al respectării legii și ordinii publice. Prin sesizarea instanței de judecată cu soluționarea acțiunii în contencios administrativ, el nu urmărește valorificarea unui drept sau interes propriu, ci desființarea actelor administrative nelegale emise sau adoptate de autoritățile administrației publice constituite la nivel județean.

De aceea, în literatura juridică de specialitate, această modalitate de control al actelor administrative a fost considerată ca fiind una specifică **contenciosului obiectiv de anulare**, și nu contenciosului subiectiv de drepturi, instituit anterior prin Legea nr. 29/1990” (L. Giurgiu, *Evoluții recente în progresul legislativ de modernizare a administrației publice românești, cu privire la controlul de tutelă administrativă exercitat de prefect, în C. Jud. nr. 7-8/2006*, pp. 74-79).

4. „Prin alin. (3) al art. 20 (din Legea nr. 188/1999, art. 22 în forma în vigoare în prezent – n.n.), **Agencției Naționale a Funcționarilor Publici** i s-a acordat *calitatea procesuală activă* și posibilitatea de a sesiza instanța de contencios administrativ competentă, dacă în urma activității proprii de control constată acte prin care autorități sau instituții publice încalcă legislația referitoare la funcția publică și funcționarii publici ori refuzul autorităților și instituțiilor publice de a aplica prevederile legale în domeniul funcției publice (...).

Din formularea permisivă a primului text din alin. (3) al art. 20 din Legea nr. 188/1999, republicată, în sensul că **Agencia Națională a Funcționarilor Publici poate sesiza** instanța de contencios administrativ competentă, rezultă că ideea sus-menționată își găsește aplicarea și în acest caz, *Agencia urmând să aprecieze dacă va folosi sau nu această îndrituire legală, ceea ce constituie o situație atipică față de caracterul obligatoriu al îndeplinirii atribuțiilor de către autoritățile administrației publice*” [R.N. Petrescu, *Implicații teoretice și practice ale controlului Agenției Naționale a Funcționarilor publici, conform art. 20 alin. (3)-(5) din Legea nr. 188/1999, republicată, în RDP nr. 3/2004, pp. 107-112*].



Jurisprudență

1. Controlul de tutelă exercitat de prefect. Obiect. Actele administrative ale autorităților publice locale

În interpretarea dispozițiilor art. 3 din Legea nr. 554/2014 a contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare, coroborate cu dispozițiile art. 63 alin. (5) lit. e) și art. 115 alin. (2) din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 19 alin. (1) lit. a) și lit. e) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 123 alin. (5) din Constituție, prefectului îi este recunoscut dreptul de a ataca în fața instanței de

contencios administrativ actele administrative emise de autoritățile administrației publice locale, în înțelesul prevederilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare (*ICCJ, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, dec. nr. 11 din 11 mai 2015, publicată în M. Of. nr. 501 din 8 iulie 2015*).

2. Autorizație de construire. Acțiune în anulare formulată de prefect. Calitate procesuală activă

Autorizațiile de construire sau de desființare emise cu încălcarea prevederilor legale pot fi anulate de către instanțele de contencios administrativ potrivit legii, iar anularea autorizațiilor de construire sau de desființare poate fi cerută, în condițiile legii, și de către prefect, inclusiv la sesizarea expresă a organelor de control ale Inspectoratului de stat în construcții.

Se poate constata, așadar, că legiuitorul a înțeles să recunoască legitimare procesuală activă oricărei persoane interesate, inclusiv pentru prefect, din inițiativă proprie sau la sesizarea organelor specializate de control, nefiind întemeiate susținerile potrivit cărora doar aceste din urmă autorități pot promova acțiuni în justiție (*C. Ap. Cluj, s. com. cont. adm. fisc., dec. nr. 17 din 12 ianuarie 2005, în Curtea de Apel Cluj, Buletinul jurisprudenței, 2005, Ed. Sfera, Cluj-Napoca, 2006, pp. 374-375*).

3. Restituirea în natură a unui imobil. Legea nr. 10/2001. Dispoziție emisă de primar. Acțiune în contencios administrativ formulată de prefect. Calitate procesuală activă

În art. 20.6 din Normele metodologice de aplicare unitară a Legii nr. 10/2001, aprobate prin H.G. nr. 498/2003, s-a prevăzut că dispozițiile motivate de restituire în natură a imobilelor, emise de către primar, pot fi contestate de prefect pe calea contenciosului administrativ numai dacă se constată o încălcare gravă a legii.

În temeiul acestei prevederi legale, Prefectul Municipiului București a solicitat instanței de contencios administrativ să anuleze o dispoziție de restituire emisă de Primarul General al Municipiului București, în calitate de conducător al entității juridice investite cu soluționarea notificării adresate în baza Legii nr. 10/2001.

Față de obiectul cererii de chemare în judecată și de cauza juridică invocată, instanța de fond a reținut eronat că Prefectul Municipiului București nu poate ataca în justiție dispoziția de restituire a unui imobil din administrarea Administrației Fondului Imobiliar, cu motivarea că prefectul nu ar avea atribuții de control al legalității actelor întocmite pentru imobilele din această categorie.

Textul de lege menționat anterior a reglementat expres atribuția prefectului de a controla legalitatea dispozițiilor emise de primar, ca reprezentant și conducător al unității deținătoare a imobilului, iar în exercitarea controlului de legalitate s-a recunoscut dreptul de a acționa în justiție prin formularea cererii de anulare a dispoziției de restituire (*C. Ap. București, s. a VIII-a cont. adm. fisc., dec. nr. 566 din 21 martie 2005, în Curtea de Apel București, Culegere de practică judiciară în materia contenciosului administrativ și fiscal, 2005, Ed. Universul Juridic, București, 2006, pp. 111-113*).

4. Excepție de nelegalitate având ca obiect dispozițiile punctului 21.6 din Normele metodologice de aplicare unitară a Legii nr. 10/2001, aprobate prin H.G. nr. 250/2007. Atribuția prefectului de a ataca în contencios administrativ actele emise de autoritățile publice locale în aplicarea Legii nr. 10/2001

Este adevărat că art. 26 din Legea nr. 10/2001 instituie competența secției civile a tribunalului pentru acțiunile formulate de persoanele interesate împotriva deciziilor sau dispozițiilor de soluționare a notificărilor, dar legalitatea punctului 21.6 din Normele metodologice nu poate fi verificată decât prin raportare la întregul ansamblu al actelor normative care statuează asupra poziției și rolului prefectului în sistemul autorităților publice și îi conferă acestuia prerogativa de tutelă administrativă asupra actelor autorităților administrației publice autonome locale.

Această prerogativă este instituită chiar prin Constituția României, care prevede, în art. 123 alin. (5), că „prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal”.

După cum se poate observa, norma constituțională prevede expres competența instanței de contencios administrativ, fără a face distincție în

funcție de natura actului atacat de prefect sau de obiectul de reglementare al legii în executarea căreia a fost emis sau adoptat actul respectiv.

În câmpul de reglementare al Legii nr. 10/2001, atribuția prefectului de a exercita controlul fazei administrative a aplicării acestei legi a fost prevăzută în art. 5 alin. (1) din Titlu al II-lea al O.U.G. nr. 184/2002 pentru modificarea și completarea Legii nr. 10/2002 și pentru stabilirea unor măsuri de accelerare a aplicării acesteia și a O.U.G. nr. 94/200, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 502/2002.

În condițiile în care, așa cum rezultă din cele expuse mai sus, competența instanței de contencios administrativ este prevăzută chiar în Constituția României, Înalta Curte constată că instanța de fond a reținut greșit incidența prevederilor art. 5 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, potrivit cărora nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 4767 din 30 octombrie 2009*).

5. Controlul de tutelă exercitat de Agenția Națională a Funcționarilor Publici. Obiectul acțiunii adresate instanței de contencios administrativ

Recurentul-pârât a invocat lipsa de rol activ și greșita interpretare și aplicare a legii sub două aspecte: legitimarea activă a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, prin prisma limitelor atribuțiilor reglementate în art. 22 alin. (3) din Legea nr. 188/1999, interpretat în corelație cu obiectul acțiunii în contencios administrativ, conform prevederilor Legii nr. 554/2004, și judecarea greșită a fondului cauzei, prin încadrarea situației sale în art. 54 lit. h) din Legea nr. 188/1999, fără o fundamentare legală și cu ignorarea tezei finale, privind situația în care a intervenit reabilitarea.

În ceea ce privește calitatea procesuală a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, Înalta Curte împărtășește concluzia judecătorului fondului, reținând că această autoritate a acționat cu respectarea deplină a limitelor controlului de tutelă pe care îl exercită, în baza legii, în materia funcției publice.

Astfel, potrivit art. 3 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, dreptul comun în contenciosul administrativ, „Agenția Națională a Funcționarilor Publici poate ataca în fața instanței de contencios administrativ actele

autorităților publice centrale și locale prin care se încalcă legislația privind funcția publică, în condițiile prezentei legi și ale Legii nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, republicată”.

La rândul său, art. 22 alin. (3) din Legea nr. 188/1999 prevede că „Agenția Națională a Funcționarilor Publici are legitimare procesuală activă și poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă cu privire la:

a) actele prin care autoritățile sau instituțiile publice încalcă legislația referitoare la funcția publică și funcționarii publici, constatate ca urmare a activității proprii de control;

b) refuzul autorităților și instituțiilor publice de a aplica prevederile legale în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici”.

Interpretarea pe care o propune recurentul, prin raportare la definițiile actului administrativ și actului administrativ asimilat constând în refuzul de rezolvare a unei cereri, cuprinse în art. 2 din Legea nr. 554/2004, nu poate fi reținută în fundamentarea soluției, pentru că raportul juridic dedus judecății se încadrează în ipoteza art. 22 alin. (3) lit. b) din Legea nr. 188/1999 – refuzul Agenției de Plăți și Intervenție pentru Agricultură de a aplica prevederile art. 98 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 188/1999, prin emiterea unui act administrativ prin care să constate încetarea de drept a raportului de serviciu, conform art. 54, art. 97 lit. a) și art. 98 alin. (2) din aceeași lege (ICCJ, *s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3047 din 15 iunie 2012*).



Comentarii

1. Prefectul

Art. 3 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ pune în aplicare prevederile art. 123 alin. (5) din Constituție, conform cărora prefectul exercită un rol de tutelă administrativă, în sensul că poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul nelegal.

Potrivit art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, în cazul acțiunilor formulate de prefect și de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, nu este obligatorie procedura prealabilă.

Potrivit dispoziției legale analizate, acțiunea se formulează în termenul prevăzut la art. 11 alin. (1), care începe să curgă de la *momentul comunicării actului* către prefect și în condițiile prevăzute de Legea nr. 554/2004.

În ceea ce privește data de la care curge termenul de sesizare a instanței, art. 3 alin. (1) nu este însă corelat cu prevederile art. 11 alin. (3) din Lege, conform cărora „în cazul acțiunilor formulate de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public sau Agenția Națională a Funcționarilor Publici, termenul curge de la data **când s-a cunoscut existența actului** nelegal, fiind aplicabile în mod corespunzător prevederile alin. (2)”.

Art. 3 alin. (1) se referă la comunicarea pe care o face din oficiu secretarul unității administrativ-teritoriale, de îndată, nu mai târziu de 10 zile lucrătoare de la data adoptării sau emiterii actului, potrivit obligațiilor impuse pentru hotărârile consiliului local prin art. 48 alin. (2) din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, text la care se face trimitere expresă și cu privire la dispozițiile primarului [art. 68 alin. (2)], hotărârile consiliului județean (art. 98) și dispozițiile președintelui consiliului județean [art. 106 alin. (2)].

În raport cu aceste prevederi legale, considerăm că regula ar trebui să fie cea a formulării acțiunii în termenul de 6 luni de la data comunicării actului administrativ către prefect, comunicare efectuată potrivit celor arătate mai sus. Numai în ipoteza în care, în pofida prevederilor Legii nr. 215/2001, nu a fost efectuată o astfel de comunicare, devin aplicabile prevederile art. 11 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, termenul de 6 luni curgând de la data la care s-a cunoscut existența actului nelegal.

Prin derogare de la regimul de drept comun, acțiunile formulate potrivit art. 3 alin. (1) și (2) au caracter suspensiv de executare asupra actului atacat.

Suspendarea de drept a actului atacat dăinuie până la „soluționarea cauzei”, sintagmă care, date fiind efectele declarării căii de atac a recursului în contenciosul administrativ, nu poate fi interpretată, decât în sensul că se referă la momentul soluționării *definitive* a cauzei.

2. Agenția Națională a Funcționarilor Publici

Art. 3 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 reia dispozițiile art. 22 alin. (3) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, care conferă Agenției Naționale a Funcționarilor Publici legitimarea procesuală

activă de a sesiza instanța de contencios administrativ competentă cu privire la:

a) actele prin care autoritățile sau instituțiile publice încalcă legislația referitoare la funcția publică și funcționarii publici, constatate ca urmare a activității proprii de control;

b) refuzul autorităților și instituțiilor publice de a aplica prevederile legale în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici.

În exercitarea rolului său de tutelă administrativă în materia funcției publice, Agenția Națională a Funcționarilor Publici are dreptul să atace în fața instanței de contencios administrativ atât actele autorităților publice centrale, cât și actele autorităților publice locale prin care se încalcă legislația privind funcția publică, declanșând un control de legalitate în contencios obiectiv.

Din interpretarea sistematică a prevederilor alineatelor (1) și (3) ale art. 11 din Legea nr. 554/2004 rezultă că acțiunea poate fi formulată în termen de 6 luni de la data la care s-a cunoscut existența actului nelegal.

Ca și în cazul acțiunii formulate de prefect, legea instituie efectul suspensiv de executare al acțiunii în justiție, actul atacat fiind suspendat de drept până la soluționarea cauzei.

De asemenea, Agenția Națională a Funcționarilor Publici poate dispune suspendarea organizării și desfășurării concursurilor de recrutare și de promovare în funcții publice din cadrul autorităților și instituțiilor publice în cazurile expres prevăzute în art. 22¹ din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici.

Art. 4. Excepția de nelegalitate

(1) Legalitatea unui act administrativ cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate.

(2) Instanța investită cu fondul litigiului și în fața căreia a fost invocată excepția de nelegalitate, constatând că de actul administrativ cu caracter individual depinde soluționarea litigiului pe fond, este competentă să se pronunțe asupra excepției, fie printr-o încheiere interlocutorie, fie prin hotărârea pe care o va pronunța în cauză. În situația în care instanța se pronunță asupra excepției de nelegalitate prin încheiere interlocutorie, aceasta poate fi atacată odată cu fondul.

(3) În cazul în care a constatat nelegalitatea actului administrativ cu caracter individual, instanța în fața căreia a fost invocată excepția de nelegalitate va soluționa cauza, fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată.

(4) Actele administrative cu caracter normativ nu pot forma obiect al excepției de nelegalitate. Controlul judecătoresc al actelor administrative cu caracter normativ se exercită de către instanța de contencios administrativ în cadrul acțiunii în anulare, în condițiile prevăzute de prezenta lege.

↳ **Notă:** Art. 4 din Legea nr. 554/2004 a fost modificat prin art. 54 pct. 1 din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, în vigoare începând cu data de 15 februarie 2013.

Anterior, art. 4 a avut următorul conținut:

1. Legea nr. 554/2004, forma inițială:

Art. 4. (1) Legalitatea unui act administrativ unilateral poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate. În acest caz, instanța, constatând că de actul administrativ depinde soluționarea litigiului pe fond, va sesiza prin încheiere motivată instanța de contencios administrativ competentă, suspendând cauza.

(2) Instanța de contencios administrativ se pronunță, după procedura de urgență, în ședință publică, cu citarea părților.

(3) Soluția instanței de contencios administrativ este supusă recursului, care se declară în 48 de ore de la pronunțare ori de la comunicare și se judecă în 3 zile de la înregistrare, cu citarea părților prin publicitate.

(4) În cazul în care instanța de contencios administrativ a constatat nelegalitatea actului, instanța în fața căreia s-a ridicat excepția va soluționa cauza, fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată.

2. Legea nr. 554/2004, modificată prin Legea nr. 262/2007:

Art. 4. (1) Legalitatea unui act administrativ unilateral cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate. În acest caz, instanța, constatând că de actul administrativ depinde soluționarea litigiului pe fond, sesizează, prin încheiere motivată, instanța de contencios administrativ competentă și suspendă cauza. Încheierea de sesizare a instanței de contencios administrativ nu este supusă niciunei căi de atac, iar încheierea prin care se respinge cererea de sesizare poate fi atacată odată cu fondul. Suspendarea cauzei nu se dispune în

ipoteza în care instanța în fața căreia s-a ridicat excepția de nelegalitate este instanța de contencios administrativ competentă să o soluționeze.

(2) Instanța de contencios administrativ se pronunță, după procedura de urgență, în ședință publică, cu citarea părților și a emitentului. În cazul în care excepția de nelegalitate vizează un act administrativ unilateral emis anterior intrării în vigoare a prezentei legi, cauzele de nelegalitate urmează a fi analizate prin raportare la dispozițiile legale în vigoare la momentul emiterii actului administrativ.

(3) Soluția instanței de contencios administrativ este supusă recursului, care se declară în termen de 5 zile de la comunicare și se judecă de urgență și cu precădere.

(4) În cazul în care instanța de contencios administrativ a constatat nelegalitatea actului, instanța în fața căreia s-a ridicat excepția va soluționa cauza, fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată.

3. Legea nr. 554/2004, modificată prin Legea nr. 202/2010:

Art. 4. (1) Legalitatea unui act administrativ unilateral cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate. În acest caz, instanța, constatând că de actul administrativ depinde soluționarea litigiului pe fond, sesizează, prin încheiere motivată, instanța de contencios administrativ competentă și suspendă cauza; încheierea de sesizare a instanței de contencios administrativ nu este supusă niciunei căi de atac, iar încheierea prin care se respinge cererea de sesizare poate fi atacată odată cu fondul. Suspendarea cauzei nu se dispune în ipoteza în care instanța în fața căreia s-a ridicat excepția de nelegalitate este instanța de contencios administrativ competentă să o soluționeze și nici atunci când excepția de nelegalitate a fost invocată în cauze penale.



Decizii ale Curții Constituționale

1. Dreptul la un proces echitabil. Imprecizia legii. Excepție admisă

Prin *Decizia nr. 647 din 5 octombrie 2006, publicată în Monitorul Oficial nr. 921 din 14 noiembrie 2006*, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 4 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004¹.

¹ A fost analizat art. 4 alin. (3) în forma anterioară modificărilor aduse prin Legea nr. 262/2007.

Examinând excepția de neconstituționalitate ridicată, Curtea a reținut că dispozițiile art. 4 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 sunt criticate sub aspectul ambiguității și impreciziei, al termenelor scurte pe care le stabilește, precum și sub aspectul modalității de citare, ceea ce, în opinia autorului excepției, încalcă art. 21 alin. (3) din Constituție, în conformitate cu care „părțile au dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil”, precum și, în temeiul art. 20 alin. (1) din aceasta, art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Analizând aceste susțineri, Curtea a constatat că argumente similare au fundamentat admiterea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 20 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 privind termenul de recurs în care poate fi atacată hotărârea primei instanțe de judecată. Nici aceste prevederi nu precizează în ce condiții și pentru care participant la proces termenul de recurs se raportează la unul dintre cele două momente procesuale – pronunțare sau comunicare.

Prin urmare, Curtea a preluat considerentele avute în vedere în Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în M. Of. nr. 307 din 5 aprilie 2006, unde s-a statuat că accesul liber la justiție consacrat de art. 21 din Constituție „implică, între altele, adoptarea de către legiuitor a unor reguli de procedură clare, în care să se prescrie cu precizie condițiile și termenele în care justițiabilii își pot exercita drepturile lor procesuale, inclusiv cele referitoare la căile de atac împotriva hotărârilor pronunțate de instanța de judecată”, în caz contrar judecătorul fiind „constrâns să stabilească el însuși, pe cale jurisprudențială, în afara legii, adică substituindu-se legiuitorului, regulile necesare pentru a se pronunța asupra recursului cu judecarea căruia a fost investit, încălcând astfel dispozițiile art. 1 alin. (4) din Constituție privind separația puterilor”.

Prin aceeași decizie s-a mai reținut că „părțile nu au un reper sigur al termenului în care pot să atace cu recurs hotărârea pronunțată de instanța de contencios administrativ în primă instanță, ceea ce face ca accesul lor la justiție pe calea exercitării căii de atac prevăzute de lege să fie incert și aleatoriu, adică limitat”.

Curtea a constatat că cele statuate cu valoare de principiu prin decizia menționată justifică și admiterea excepției de neconstituționalitate a art. 4 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2001, care, datorită impreciziei și ambiguității ce rezultă din curgerea termenului de recurs de la pronunțare ori de la comunicare, a termenelor scurte de soluționare pe care le stabilește, precum și sub aspectul modalității de citare, este sub toate aspectele criticate, contrar art. 21 și art. 24 din Constituție, precum și art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

2. Accesul la justiție. Garantarea controlului actului administrativ pe calea contenciosului administrativ

Prin *Decizia nr. 219 din 7 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial nr. 297 din 3 aprilie 2006*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 4 din Legea nr. 554/2004, pe care le-a analizat în raport cu dispozițiile art. 16 alin. (1) și (2), ale art. 21 alin. (3), ale art. 24 alin. (1) și ale art. 126 alin. (6) din Constituție.

În esență, Curtea Constituțională a reținut că textul de lege în discuție nu sustrage de sub controlul judecătoresc niciun fel de act administrativ, ci prevede o garanție suplimentară în acest sens și nu este altceva decât expresia textului constituțional al art. 126 alin. (6), care nu impune contestarea legalității unui act administrativ numai pe cale directă, în condițiile prevăzute de art. 7 și art. 11 din Legea nr. 554/2004.

Potrivit constatărilor Curții, diferența de reglementare în ceea ce privește termenul de contestare a legalității unui act administrativ pe cale de excepție sau pe cale directă se datorează tocmai faptului că, în primul caz, soluția instanței în cauza de fond depinde de modul de soluționare a excepției invocate, iar legiuitorul a înțeles să pună încă un mijloc procedural eficient la îndemâna persoanei pentru a putea contesta eventuala nelegalitate a actului administrativ.

3. Dreptul la un proces echitabil. Termenul rezonabil

Prin *Decizia nr. 608 din 21 septembrie 2006, publicată în Monitorul Oficial nr. 879 din 27 octombrie 2006*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 4 din Legea nr. 554/2004. Textele constituționale invocate în susținerea excepției au fost cele ale art. 1 alin. (3) privind statul de drept, art. 16 privind egalitatea în drepturi, art. 21 alin. (1) și (2) referitoare la accesul liber la justiție, art. 125 alin. (2) privind numirea, promovarea, transferarea și sancționarea judecătorilor, art. 11 alin. (1) și art. 20 alin. (1) și (2) referitoare la tratatele internaționale, cu raportare la art. 6 par. 1 și art. 17 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, privind dreptul persoanei la judecarea cauzei sale de o instanță instituită prin lege, independentă și imparțială, în cadrul unui proces echitabil, soluționat într-un timp rezonabil, precum și interdicția distrugerii drepturilor sau a libertăților recunoscute de Convenție.

În esență, autorul excepției a considerat că art. 4 din Legea nr. 554/2004 are ca efect prelungirea duratei de soluționare a litigiului pe fond, datorită suspendării judecării acestuia până la soluționarea excepției de nelegalitate de instanța de contencios administrativ, ceea ce încalcă textele constituționale și convenționale invocate.

Raportat la critica de neconstituționalitate, Curtea a reținut că textul de lege criticat stabilește competența și procedura de soluționare a excepției de nelegalitate a unui act administrativ unilateral. Potrivit art. 126 alin. (2) din Constituție, competența instanțelor judecătorești și procedura de judecată se stabilesc numai prin lege. Fiind constituite instanțe specializate pentru judecarea acțiunilor privind nelegalitatea, netemeinicia ori caracterul abuziv ale actelor autorităților publice, este firesc ca soluționarea tuturor cererilor având asemenea obiect, indiferent dacă au fost formulate direct sau pe cale incidentală, să fie dată în competența acestor instanțe.

Curtea a mai constatat că realizarea dreptului la un proces echitabil într-un termen rezonabil este asigurată de dispozițiile cuprinse în art. 4 din Legea nr. 554/2004, având în vedere că acest text legal impune termene extrem de scurte pentru judecarea cu celeritate a excepției de nelegalitate.

În sensul constituționalității dispozițiilor art. 4 din Legea nr. 554/2004, Curtea Constituțională s-a mai pronunțat prin Deciziile nr. 219 din 7 martie 2006, publicată în M. Of. nr. 297 din 3 aprilie 2006, și nr. 377 din 4 mai 2006, publicată în M. Of. nr. 456 din 25 mai 2006, decizii ale căror soluții și considerente și-au păstrat valabilitatea.

4. Dreptul la un proces echitabil

Prin *Decizia nr. 491 din 6 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial nr. 446 din 13 iunie 2008*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 4 alin. (2) și (3) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

În opinia autorului excepției de neconstituționalitate, textele de lege criticate contravin dispozițiilor din Legea fundamentală cuprinse la art. 21 alin. (3), care statuează dreptul părților la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil, și art. 24, care garantează dreptul la apărare.

Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a constatat că textele de lege criticate reglementează regulile procedurale aplicabile soluționării de către instanța de contencios administrativ a excepției de nelegalitate a unui act administrativ unilateral cu caracter individual. Nu poate fi reținută critica autorului excepției de neconstituționalitate potrivit căreia prin soluționarea excepției de nelegalitate conform unei proceduri de urgență ar fi nesocotite regulile procesului echitabil. Urgența cu care aceasta trebuie soluționată este explicabilă, având în vedere faptul că excepția de nelegalitate reprezintă un incident procedural survenit în cursul unui proces, ca urmare a contestării de către partea interesată a legalității unui act administrativ unilateral cu caracter individual de care depinde soluționarea pe fond a litigiului. Or, tocmai pentru a

asigura respectarea cerinței soluționării într-un termen rezonabil a procesului în cadrul căruia a fost ridicată, instanța de contencios administrativ trebuie să se pronunțe cu celeritate asupra legalității actului administrativ contestat. Cu respectarea acestei cerințe, instanța poate administra orice probă pe care o consideră necesară, concludentă și utilă, fără ca prin aceasta să fie încălcat dreptul la apărare al părților. De altfel, excepția de nelegalitate constituie în sine un mijloc de apărare, ce poate fi folosit pentru a contracara pretențiile părții adverse sau pentru apărarea ori valorificarea unui drept al părții care înțelege să se prevaleze de aceasta.

În ceea ce privește critica referitoare la lipsa posibilității de a declara și calea de atac a apelului împotriva hotărârii instanței de contencios administrativ, Curtea a reținut că, în jurisprudența sa, a statuat în mod constant că este de competența exclusivă a legiuitorului instituirea regulilor de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești și modalitatea de exercitare a căilor de atac, iar principiul accesului liber la justiție presupune posibilitatea celor interesați de a le exercita, în condițiile stabilite prin lege, astfel încât accesul liber la justiție nu presupune accesul la toate structurile judecătorești și la toate mijloacele procedurale prin care se înfăptuiește justiția. Niciun text din Constituție nu garantează dreptul la două grade de jurisdicție. Chiar și reglementările internaționale în domeniul drepturilor omului, respectiv art. 2 din Protocolul nr. 7 adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, garantează dreptul la dublul grad de jurisdicție exclusiv în materie penală, nu și în cauzele de natură administrativă. Mai mult decât atât, par. 2 din art. 2 al Protocolului nr. 7 introduce unele excepții chiar în materie penală.

5. Egalitatea în drepturi

Prin *Decizia nr. 339 din 3 aprilie 2007, publicată în Monitorul Oficial nr. 342 din 21 mai 2007*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 4 alin. (1) fraza întâi din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

În motivarea excepției, autorii acesteia au susținut încălcarea prevederilor constituționale ale art. 16 alin. (1) și (2), care consacră egalitatea în drepturi a cetățenilor.

Examinând excepția, Curtea a constatat că excepția de neconstituționalitate vizează în realitate aspecte referitoare la interpretarea dispozițiilor art. 4 alin. (1) teza întâi din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

Astfel, s-a susținut că textul de lege prin care este reglementată excepția de nelegalitate a unui act administrativ unilateral este neconstituțional în măsura

în care această excepție nu poate fi invocată și de terții față de o procedură administrativ-jurisdicțională în cadrul căreia a fost emis un act administrativ-jurisdicțional ale cărui efecte li se opun. Este discriminatoriu, în opinia autorilor excepției, ca un astfel de mijloc procedural de contestare a unui act administrativ unilateral să fie aplicabil doar în ceea ce privește un act administrativ fără caracter jurisdicțional.

Curtea Constituțională a constatat că rațiunile care au determinat invocarea excepției de neconstituționalitate privesc în realitate soluția pronunțată de instanța de judecată, și anume respingerea ca inadmisibilă a excepției de nelegalitate invocate în temeiul art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, dar problemele de interpretare și aplicare a legii, fiind de atributul suveran al instanței de judecată, nu se pot constitui în aspecte de constituționalitate a textului de lege supus controlului Curții Constituționale.

Competența Curții Constituționale nu poate fi confundată cu cea specifică instanțelor de judecată, iar atribuția de interpretare, în sensul aplicării unitare a prevederilor legale de către instanțele judecătorești, aparține exclusiv Înaltei Curți de Casație și Justiție, potrivit art. 126 alin. (3) din Constituție.

6. Principiul legalității și principiul stabilității raporturilor juridice

Prin *Decizia nr. 404 din 10 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial nr. 347 din 6 mai 2008*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 4 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

Autorul excepției a susținut că, prin promovarea unei excepții de nelegalitate, oricând, fără limită în timp și indiferent de data emiterii actului administrativ, este afectată stabilitatea raporturilor juridice. Aceasta deoarece poate fi desființat chiar și un act administrativ care a generat un raport juridic ale cărui efecte s-au produs și, eventual, s-au consumat sub imperiul reglementărilor anterioare Legii nr. 554/2004.

Cu privire la această susținere, Curtea a reținut că principiul stabilității raporturilor juridice, deși nu este în mod expres consacrat de Constituția României, se deduce atât din prevederile art. 1 alin. (3), potrivit cărora România este stat de drept, democratic și social, cât și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa.

Acest principiu al stabilității raporturilor juridice nu poate implica însă promovarea unui drept prin intermediul unei ilegalități. Obținerea sau apărarea unui drept ori protejarea unui interes, chiar legitim, nu se pot fonda pe un act a

căruia legalitate este îndoielnică și care nu ar putea fi dovedită altfel decât prin ridicarea excepției de nelegalitate. Contestarea pe cale incidentală a legalității, indiferent de data la care a fost emis actul administrativ, se justifică prin necesitatea exercitării unui control de legalitate fără de care soluția pronunțată de instanță riscă să fie fondată pe un act ilegal. Or, astfel ar fi zdruncinat însuși fundamentul statului de drept, căci ar fi posibil ca instanța de judecată să pronunțe, în numele legii, o hotărâre bazată pe un act încheiat cu încălcarea legii. Din această perspectivă, posibilitatea contestării legalității unui act administrativ unilateral cu caracter individual pe cale de excepție apare ca o modalitate de contracarare a efectelor principiului potrivit căruia *fraus omnia corrumpit*. Acesta este motivul pentru care nici nu a fost limitat în timp dreptul de a ridica o asemenea excepție.

De altfel, ideea pe care se întemeiază instituția excepției de nelegalitate se numără printre acele constante ale dreptului care au disciplinat gândirea juridică a sistemului de drept romano-germanic și a fost consacrată prin maxima *quae temporalia sunt ad agendum perpetua sunt ad excipiendum*, a cărei semnificație este că cele ce sunt vremelnice pentru o acțiune juridică sunt permanente pentru constituirea excepției.

Tot cu referire la necesitatea asigurării stabilității raporturilor juridice, Curtea a constatat că prevederile art. 4 din Legea nr. 554/2004 nu au caracter retroactiv, întrucât, deși excepția de nelegalitate poate fi invocată și în ceea ce privește actele administrative emise anterior intrării în vigoare a legii amintite, totuși legalitatea acestora se examinează în funcție de condițiile de validitate prevăzute de reglementările cuprinse în actele normative care erau în vigoare la momentul emiterii actului contestat, iar nu prin raportare la Legea nr. 554/2004.

Autorul excepției mai susține că sunt nesocotite și dispozițiile art. 16 alin. (1) și (2) din Constituție, arătând, în acest sens, că „cetățenii care fac uz de procedura prevăzută la art. 4 din Lege sunt privilegiați, întrucât, după ce au pierdut termenul de decădere de un an în care puteau cere anularea actului administrativ, pot oricând solicita constatarea nelegalității acestuia”. Curtea constată că nu poate fi reținută nici această critică. Interesul contestării legalității unui act administrativ unilateral cu caracter individual poate apărea în cadrul unei multitudini de litigii, ale căror obiecte să aparțină unor materii diverse. De aceea, în practică este foarte posibil ca necesitatea examinării legalității unui asemenea act să se impună și după împlinirea termenului de exercitare a acțiunii în anularea actului. Din acest motiv, excepția de nelegalitate se constituie într-un mijloc eficient de apărare, justificat de înseși exigențele unui proces echitabil. Cum în materia contenciosului administrativ celeri-

tatea este esențială, termenele de soluționare ale excepției de nelegalitate nu pot fi decât foarte scurte, așa că nu se poate reproșa lungimea exagerată a procesului, cu consecința încălcării principiului soluționării cauzelor într-un termen rezonabil, prevăzut la art. 21 alin. (3) din Constituție.

În plus, textul de lege criticat este în acord și cu dispozițiile art. 126 alin. (6) din Legea fundamentală, care garantează controlul actelor administrative pe calea contenciosului administrativ, întrucât prin intermediul excepției de nelegalitate chiar acest lucru se realizează în concret, prin extinderea posibilității controlului și asupra actelor a căror legalitate nu a fost contestată pe cale principală.

↳ Notă: În același sens, a se vedea Decizia nr. 425 din 10 aprilie 2008, publicată în M. Of. nr. 354 din 8 mai 2008.

7. Inaplicabilitatea procedurii excepției de nelegalitate în cazul actelor administrative cu caracter normativ

Prin Decizia nr. 646 din 11 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial nr. 32 din 15 ianuarie 2015, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 4 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

În motivarea excepției de neconstituționalitate, autoarea excepției a arătat, în esență, că orice restricție suplimentară în ceea ce privește controlul judecătoresc al actelor administrative, cum este eliminarea de la controlul pe calea excepției de nelegalitate a actelor administrative cu caracter normativ, este neconstituțională.

Instanța de contencios constituțional a reținut că, „în considerarea caracterului important al actelor administrative cu caracter normativ, legiuitorul, dând eficiență prevederilor constituționale ale art. 126 alin. (2), a atribuit competența materială pentru soluționarea acestor cereri în anulare, care pot fi promovate oricând, instanței de contencios administrativ, respectiv Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, secțiilor de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel și tribunalelor administrativ-fiscale, așa încât accesul liber la justiție este garantat.

23. Referitor la invocarea prevederilor constituționale privind dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, prin Decizia nr. 267 din 7 mai 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 538 din 21 iulie 2014, Curtea a reținut că exercitarea controlului de legalitate poate fi făcută fie pe calea acțiunii directe, fie pe calea incidentală a excepției de nelegalitate. Competența instanțelor judecătorești și procedura de judecată sunt stabilite, potrivit art. 126 alin. (2) din Constituție, prin lege, ceea ce înseamnă că

normele de procedură nu sunt de nivelul Legii fundamentale, ci al actelor normative subsecvente, infraconstituționale. Materia contenciosului administrativ este reglementată, potrivit art. 73 alin. (1) lit. k) din Constituție, prin lege organică, astfel că stabilirea competenței materiale de judecată este rezultatul voinței legiuitorului în acest sens. Or, în cazul de față, legea organică – Legea nr. 554/2004 – a fost modificată tot prin voința legiuitorului. Intervenția legiuitorului nu contravine însă normelor fundamentale, din moment ce exercitarea controlului judecătoresc asupra actelor administrative ale autorităților publice se realizează în continuare sub garanția prevederilor art. 52 și art. 126 alin. (6) din Constituție de către o instanță judecătorească.

24. Prin urmare, și această modificare a Legii nr. 554/2004 în sensul stabilirii de către legiuitor a competenței instanței de contencios administrativ de verificare a actelor administrative cu caracter normativ, prin intermediul acțiunii în anulare, reprezintă tot o garanție a prevederilor art. 52 și art. 126 alin. (6) din Constituție.

25. Prin excluderea actelor administrative cu caracter normativ din sfera de control, pe calea excepției de nelegalitate se urmărește un scop legitim, respectiv asigurarea securității raporturilor juridice și respectarea competenței instanțelor specializate.

26. De asemenea, admiterea acțiunii în anulare a unui act administrativ cu caracter normativ produce efecte juridice *erga omnes*, spre deosebire de excepția de nelegalitate, care produce efecte *inter partes*. Astfel, admiterea unei excepții de nelegalitate produce efecte doar între părțile litigiului, actul administrativ producându-și în continuare efectele față de terți, pe când admiterea unei acțiuni în anulare a unui act administrativ cu caracter normativ produce efecte *erga omnes*, profitând tuturor subiecților de drept”.



Doctrină

1. „Excepția de nelegalitate este o acțiune în anulare în *miniatură*, bazându-se pe temeiurile invocate în cadrul acțiunii în anulare (...), dar care nu poate fi susținută independent de cauza principală.

Acest control incidental de norme juridice *poate fi declanșat practic aproape în orice altă procedură* (...), în afară de procedura exercitării acțiunilor preliminare al căror obiect îl constituie fie interpretarea dreptului comunitar primar, fie interpretarea sau stabilirea valabilității unor norme juridice ale dreptului comunitar secundar.

(...)

Aceste diferențe proporționale între cele două acțiuni se reflectă și în privința efectelor acestora, deoarece, în urma admiterii excepției, actul normativ comunitar nu va fi anulat, ci va fi declarată inaplicabilitatea acestuia pentru procesul concret” (*M. Galan, Excepția de nelegalitate în dreptul comunitar european, în Dreptul nr. 9/2006, pp. 62-71*).

2. „Excepția de ilegalitate este un mijloc procesual împrumutat din dreptul francez, iar scopul consacării sale **în dreptul comunitar** a fost acela de a institui un remediu procesual în favoarea așa-numiților «reclamanți nepri-legiați».

Necesitatea instituirii acestui remediu a apărut în contextul consacării altor instituții juridice. Astfel, toate acțiunile introduse în baza art. 230, inclusiv cele ale persoanelor fizice sau juridice, sunt supuse unui termen de prescripție de două luni, în scopul asigurării certitudinii juridice. Totodată, posibilitatea introducerii unei acțiuni de către persoanele fizice sau juridice este restrânsă la deciziile care-l privesc *în mod direct și individual* pe reclamant, pentru a preveni constrângerile abuzive exercitate asupra măsurilor de punere în aplicare a politicilor comunitare.

Or, scopul art. 241 este tocmai acela de a oferi persoanelor care nu pot contesta în mod direct **actele normative comunitare** un mijloc pentru a le supune controlului judiciar atunci când sunt afectate în mod direct și individual de măsurile de aplicare ale acelor acte (...).

Spre deosebire de acțiunea directă în anulare, care are drept rezultat, în cazul admiterii, lipsirea completă de efecte juridice a actului atacat (*erga omnes*), în cazul admiterii excepției de ilegalitate, aceasta va produce efecte numai în ceea ce privește părțile în proces (*inter partes*), aplicabilitatea generală a actului vizat nefiind afectată. De aceea, se face distincție între sancțiunea anulării, care intervine în cazul admiterii acțiunii directe, și sancțiunea inaplicabilității, care urmează admiterii excepției de ilegalitate” (*T. Chiuariu, Excepția de ilegalitate în dreptul comunitar, în C. Jud. nr. 5/2006, pp. 73-79*).

3. „Pentru a fi **admisibilă** excepția de nelegalitate, trebuie să fie îndeplinite o serie de **condiții**, respectiv: existența unei legături directe între decizia individuală atacată și actul cu caracter general considerat nelegal, respectarea rolului său conferit și a funcțiilor stabilite în cadrul controlului de legalitate a actelor comunitare cu caracter general, termenul de invocare și procedura specială de urmat (...).

Excepția de nelegalitate trebuie să se limiteze la ceea ce este strict necesar pentru soluționarea litigiului; prevederile art. 241 din TCE nu au ca scop să

permite unei părți să conteste aplicabilitatea oricărui act cu caracter general în favoarea oricărei acțiuni, ci trebuie să existe o legătură juridică directă între decizia individuală atacată și prevederile actului comunitar în discuție (...).

Excepția va putea fi opusă perpetuu, ea având ca obiectiv protejarea părților contra aplicării unui act nelegal, fără a-l pune în discuție sub aspectul aplicării sale generale, care, altminteri, nu ar mai putea fi contestat pe calea unei acțiuni în anulare, de către cel îndreptățit, atunci când s-ar depăși termenele prevăzute la art. 230 din TCE” (*M. Duțu, Excepția de nelegalitate a actelor comunitare cu caracter general, în Dreptul nr. 9/2007, pp. 100-109*).

4. „În ceea ce privește excepția de nelegalitate, considerăm că această formă de verificare a legalității actelor administrative și procedura specială reglementată de Legea nr. 554/2004 nu sunt aplicabile în cazul contractelor de achiziție publică și nici în cazul celorlalte contracte administrative, deoarece dispozițiile art. 4 din Lege se referă la actul administrativ unilateral, în timp ce contractele administrative sunt acte juridice bilaterale, negociate de părțile contractante” (*E. Albu, Contracte administrative. Achizițiile publice și contenciosul administrativ, în C. Jud. nr. 1/2007, pp. 65-78*).

5. „Efectul admiterii excepției de nelegalitate constă în neluarea în considerare a actului administrativ individual cu ocazia soluționării litigiului în care a fost invocată excepția. Or, actul administrativ individual, nefiind anulat pe calea acțiunii directe, se presupune că va produce în continuare efecte juridice, cu excepția însă a celor pe care ar fi putut să le producă în situația juridică dedusă judecății. Acceptând această teză, ar însemna ca actul individual să fie lipsit de eficiență juridică tocmai față de persoana determinată căreia îi este opozabil, act pe care această persoană nu l-a contestat pe calea acțiunii directe, dar cu privire la care va putea să solicite instanței judecătorești, oricând (așa cum rezultă din interpretarea formală a legii) și eventual succesiv, pe calea excepției de nelegalitate, înlăturarea efectelor juridice produse de actul respectiv, despre care se presupune însă că rămâne în continuare în vigoare. Posibilitatea lipirii repetitive de efecte juridice a actului administrativ individual este asemănătoare cu «posibilitatea anulării definitive a unei hotărâri definitive» cu privire la care Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut, în cauza *Sovtransavto Holding contra Ucrainei*, că este incompatibilă cu principiul securității raporturilor juridice în sensul art. 6 alin. (1) din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale” (*G.V. Bîrsan, B. Georgescu, Scurte considerații asupra invocării excepției de nelegalitate cu privire la actele administrative unilaterale cu caracter individual, în RDP nr. 2/2006, pp. 58-66*).

6. „Din toată această jurisprudență se desprinde ideea conform căreia atât hotărârile judecătorești, cât și actele administrative individuale nu pot fi supuse contestării o perioadă nedefinită de timp, și în acest fel să fie lipsite de caracterul definitiv. Expirarea termenelor de contestare presupune definitivarea acestor acte, precum și acceptarea de către cei interesați a efectelor definitivării, și anume faptul că ele un mai pot fi contestate și desființate, pe cale directă sau indirectă” (*D.C. Dragoș, Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 161*).

7. „În sfârșit, simplul fapt că o decizie comunitară este nelegală nu împiedică în mod necesar persoana să susțină că este îndreptățită la încrederea legitimă. Tergiversarea nerezonabilă de către administrație poate funcționa ca un obstacol în calea revocării unui act administrativ ilicit (cauza 15/85 *Consortio Cooperative d'Abruzzo c. Comisiei*, 1987, ECR 1005, nota autorilor). Pentru a decide dacă să admită revocarea retroactivă, instanțele comunitare vor pune în balanță interesul public al legalității și cel privat al securității juridice. Cel dintâi nu îl înlătură întotdeauna pe ultimul (cauzele 42 și 49/59 *SNUPAT c. Înaltei Autorități*, 1961, ECR 53; cauza 14/61 *Hoogovens c. Înaltei Autorități*, 1962, ECR 253, nota autorilor)” (*P. Craig, G. de Burca, Dreptul Uniunii Europene, Comentarii, jurisprudență și doctrină, ed. a 4-a, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 698*).



Jurisprudență

↳ **Notă:** Întrucât excepțiile de nelegalitate invocate în cadrul unor procese începute anterior datei de 15 februarie 2013, când au intrat în vigoare modificările aduse prin Legea nr. 76/2012, rămân supuse normelor în vigoare la data inițierii procesului, în selecția de jurisprudență au fost menținute și soluții pronunțate în interpretarea și aplicarea art. 4 din Legea nr. 554/2004 în forma anterioară.

1. Obiectul excepției

1.1. Excepție de nelegalitate a unui act administrativ abrogat. Admisibilitate

Potrivit art. 52 alin. (1) din Constituția României, „persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei

cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei”.

Pe de altă parte, art. 4 din Legea nr. 554/2004, reglementând excepția de nelegalitate, prevede la alin. (1) că legalitatea unui act administrativ unilateral poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate.

Faptul că, anterior abrogării sale, actul administrativ a produs efecte juridice, posibil aducătoare de vătămări ale drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane, impune ca cercetarea legalității acestuia să poată fi cerută oricând pe calea excepției de nelegalitate, așadar, inclusiv după abrogarea lui (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3358 din 11 octombrie 2006, în Buletinul Casației nr. 1/2007, p. 7*).

1.2. Act administrativ-jurisdicțional. Excepție de nelegalitate. Inadmisibilitate

Modul în care este reglementată procedura de soluționare a sesizărilor adresate Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării cuprinde elementele definitorii ale procedurii administrativ-jurisdicționale, hotărârea adoptată având natura juridică a unui act administrativ-jurisdicțional, în sensul art. 2 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 554/2004.

Activitatea Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării și actele adoptate de acesta au primit aceeași calificare juridică și în jurisprudența constantă a Curții Constituționale (de ex., Decizia nr. 1096 din 15 octombrie 2008, publicată în M. Of. nr. 795 din 27 noiembrie 2008).

În ceea ce privește obiectul de reglementare al art. 4 din Legea nr. 554/2004, Înalta Curte constată că sintagma „act administrativ unilateral”, utilizată în alin. (1) al textului menționat cu referire la obiectul excepției de nelegalitate se impune a fi interpretată prin raportare la definițiile legale cuprinse în art. 2 alin. (1) al aceleiași legi, în care se face distincție între actul administrativ unilateral [art. 2 alin. (1) lit. c)] și actul administrativ-jurisdicțional [art. 2 alin. (1) lit. d)].

Prin urmare, contrar celor reținute de Curtea de Apel, care s-a limitat la a constata că hotărârile Consiliului „pot fi asimilate actelor administrative” și a pus semnul egalității între admisibilitatea acțiunii directe și admisibilitatea excepției de nelegalitate vizând acest tip de acte, fără a avea în vedere trăsăturile distinctive ale actelor administrativ-jurisdicționale,

Înalta Curte reține că, deși art. 4 din Legea nr. 554/2004 nu exclude expres actul administrativ-jurisdicțional din câmpul de aplicabilitate al procedurii excepției de nelegalitate, sensul normei enunțate rezultă cu claritate din contextul legal la care s-a făcut referire (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 604 din 5 februarie 2010*).

1.3. Dispoziție emisă în aplicarea Legii nr. 10/2001. Excepție de nelegalitate. Inadmisibilitate

A. Din interpretarea prevederii legale enunțate [art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004] rezultă că excepția de nelegalitate poate avea ca obiect numai actele administrative unilaterale supuse regimului contenciosului administrativ, altfel spus, acele acte administrative unilaterale susceptibile de a fi supuse controlului de legalitate în temeiul Legii nr. 554/2004 și pe calea unei acțiuni directe.

Nu pot forma obiect al excepției de nelegalitate actele unilaterale care fie nu au natură juridică administrativă, fie sunt exceptate de la controlul exercitat pe calea contenciosului administrativ în temeiul art. 5 alin. (1) și (2) din Legea nr. 554/2004: actele autorităților publice care privesc relația cu Parlamentul, actele de comandament cu caracter militar și actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară.

Prin urmare, dispoziția prin care entitatea deținătoare soluționează o notificare privind restituirea unui imobil preluat abuziv, în temeiul Legii nr. 10/2001, fiind supusă contestației la secția civilă a tribunalului, conform art. 26 din actul normativ menționat, nu poate fi cenzurată pe calea contenciosului administrativ nici prin acțiune directă, nici prin intermediul excepției de nelegalitate (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 4219 din 9 octombrie 2009*).

B. Excepția de nelegalitate reglementată în art. 4 din Legea nr. 554/2004 poate avea ca obiect numai acte administrative unilaterale supuse regimului contenciosului administrativ, adică actele juridice care întrunesc dubla condiție de a se încadra în definiția actului administrativ, cuprinsă în art. 2 alin. (1) lit. c) din aceeași lege, și de a fi susceptibile să fie supuse controlului de legalitate în temeiul Legii nr. 54/2004 și pe calea unei acțiuni directe.

Dispoziția prin care entitatea deținătoare, indiferent de forma juridică a acesteia, soluționează o notificare privind restituirea unui imobil preluat abuziv în temeiul Legii nr. 10/2001 este un act juridic civil supus contestării la secția civilă a tribunalului, conform art. 26 din actul normativ menționat, neputând face obiect al controlului instanței de contencios administrativ prin intermediul excepției de nelegalitate.

Împrejurarea că, în temeiul unor prevederi speciale și exprese ale legii, prefectul exercită controlul de legalitate asupra deciziilor sau dispozițiilor emise de autoritățile publice locale care au calitatea de entități deținătoare, în sensul Legii nr. 10/2001, nu schimbă natura juridică a actului respectiv, nefiind de acceptat o interpretare potrivit căreia deciziile sau dispozițiile prin care se stabilește dreptul la măsuri reparatorii să fie calificate ca fiind civile sau administrative exclusiv în raport cu calitatea de subiect de drept public sau privat a entității deținătoare (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 710 din 10 februarie 2012*).

1.4. Obiectul excepției de nelegalitate. Decizie de impunere. Inadmisibilitate

În accepțiunea recurenței, sintagma „poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces” utilizată de legiuitor în cuprinsul textului de lege enunțat trebuie interpretată în sensul că decizia de impunere poate fi examinată pe calea procedurală a excepției de nelegalitate invocată direct în etapa contestației la executare silită, fără a mai fi necesară parcurgerea procedurii de contestare reglementată de Codul de procedură fiscală.

Acest punct de vedere nu poate fi primit.

Prima instanță a reținut corect că, potrivit art. 205 alin. (1) din O.G. nr. 92/2003, împotriva titlului de creanță se formulează contestație administrativă, în instanță putând fi atacată, potrivit art. 218 alin. (2) din O.G. nr. 92/2003, numai decizia pronunțată în soluționarea contestației.

Acceptarea tezei potrivit căreia legalitatea unui act administrativ fiscal ar putea fi censurată și în cadrul unei contestații la executare silită pe calea excepției reglementate de art. 4 din Legea nr. 554/2004 contravine principiilor fiscalității enunțate la art. 3 lit. b) – *certitudinea impunerii* – și art. 3 lit. d) – *eficiența impunerii* din Codul fiscal –, creând premisele unei contestări *sine die* a titlului de creanță și, prin aceasta, a insecurității fiscale.

Înalta Curte mai observă că, în cauza de față, se ajunge la aceeași soluție, a inadmisibilității excepției de nelegalitate, și prin efectul aplicării dispozițiilor de drept comun în materia contestației la executare.

Astfel, potrivit art. 399 alin. (3) C. pr. civ.: „În cazul în care executarea silită se face în temeiul unui titlu executoriu care nu este emis de o instanță judecătorească, se pot invoca în contestația la executare apărări de fond împotriva titlului executoriu, dacă legea nu prevede în acest scop o altă cale de atac”.

Or, după cum deja s-a arătat, împotriva titlului executoriu este reglementată exercitarea unor căi de atac specifice și, ca atare, „apărărilor de fond” nu pot fi invocate direct în etapa contestației la executare (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3691 din 23 iunie 2011*).

1.5. Obiectul excepției de nelegalitate. Refuz de rambursare a taxei pe valoarea adăugată. Act atacat și pe cale directă. Inadmisibilitate

Aparent, art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 nu face distincție nici în funcție de natura actului administrativ unilateral individual, nici în ceea ce privește caracterul de act administrativ tipic, definit de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, sau acela de act asimilat; în sensul art. 2 alin. (2) din aceeași lege (refuzul nejustificat de rezolvare a cererii sau tăcerea administrației).

Cu toate acestea, prevederea legală menționată nu poate fi interpretată literal, scoasă din context, fără a se ține seama de scopul urmărit de legiuitor și de calea procesuală aleasă de parte pentru a obține recunoașterea dreptului sau a interesului legitim pretins vătămat.

În acest sens, este de menționat, pe de o parte, că în temeiul art. 4 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, în cazul în care instanța de contencios administrativ constată nelegalitatea actului, instanța în fața căreia s-a ridicat excepția va soluționa cauza fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată.

Prin urmare, scopul invocării excepției de nelegalitate este înlăturarea actului din proces, iar nu obținerea unui răspuns favorabil la o cerere, fapt ce ar induce ideea obligării autorității publice de a acționa într-un anumit mod, prin soluția dată asupra excepției.

Or, în speță, instanța de fond a admis excepția de nelegalitate „în privința omisiunii de soluționare a solicitării de rambursare (...)”, soluție

care nu numai că nu este conformă situației rezultate din înscrisurile depuse la dosar și expuse pe larg în considerentele precedente, dar este și străină de scopul excepției de nelegalitate, așa cum rezultă din prevederile art. 4 din Legea nr. 554/2004.

Pe de altă parte, nelegalitatea unui act administrativ nu poate fi invocată, în același timp, în cadrul aceluiași litigiu, și pe calea acțiunii directe în contencios administrativ, și pe calea incidentă a excepției de nelegalitate. Chiar dacă, prin *reductio ad absurdum*, s-ar accepta teza potrivit căreia refuzul nejustificat de rezolvare a unei cereri și tăcerea administrației pot forma obiectul excepției de nelegalitate, în cauza de față nu s-ar putea ajunge la o altă concluzie decât cea a inadmisibilității excepției de nelegalitate invocate de reclamantă, pentru că refuzul considerat nejustificat de rezolvare a cererii de rambursare TVA constituie și obiectul acțiunii principale, așa cum a fost restrânsă în fond după casare (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 333 din 22 ianuarie 2009, în RRDI nr. 6/2009, pp. 78-85).

1.6. Act administrativ cu caracter individual emis anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004. Excepție de nelegalitate. Inadmisibilitate

Excepția de nelegalitate este reglementată ca un mijloc procesual de apărare ce poate fi invocat în cadrul unui proces de început, indiferent de obiectul acestuia, fiind o formă de control judecătoresc al legalității actului administrativ diferită de acțiunea directă în contencios administrativ, prin care se tinde la anularea actului emis de o autoritate publică.

Este adevărat că, prin Decizia nr. 874 din 10 iulie 2008, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a art. 4 alin. (1) și (2) din Legea nr. 554/2004 și a art. II alin. (2) din Legea nr. 262/2007, făcând trimitere la mai multe decizii anterioare, cu nr. 404, nr. 425 și nr. 354/2008, prin care a reținut că textele de lege criticate sunt în acord cu principiul stabilității raporturilor juridice, care, deși nu este consacrat expres în Constituția României, se deduce din prevederile art. 1 alin. (3) din Legea fundamentală și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, cu principiul neretroactivității legii, cu prevederile art. 16 alin. (1) și (2) din Constituție, care consacră egalitatea cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, și cu

dispozițiile art. 126 alin. (6), care garantează controlul actelor administrative pe calea contenciosului administrativ.

Fără a ignora sau nega consistența argumentelor reținute în contenciosul constituțional, Înalta Curte nu poate omite însă împrejurarea că judecătorul național este chemat în mod direct și nemijlocit să facă efective drepturile și libertățile consacrate de Convenția pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale, așa cum au fost interpretate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, aceasta constituind o garanție a aplicării blocului de convenționalitate în dreptul intern atât în privința calității legii naționale, cât și în interpretarea și aplicarea acesteia.

Cu privire la raportul dintre dreptul internațional și dreptul intern, art. 20 alin. (2) din Constituția României instituie, pentru situația în care există un conflict între legile naționale și normele cuprinse în pactele și tratatele internaționale la care România este parte, regula aplicării directe și cu prioritate a tratatelor internaționale, regulă de la care se poate deroga numai în cazul existenței unor dispoziții mai favorabile cuprinse în dreptul intern.

Din această perspectivă, Înalta Curte constată că interpretarea exclusiv literală a art. 4 din Legea nr. 554/2004, în sensul că procedura excepției de nelegalitate pe care o reglementează ar fi aplicabilă și actelor administrative individuale anterioare intrării în vigoare a acesteia, ar contraveni principiului securității raporturilor juridice, element fundamental al preeminenței dreptului, enunțată în preambulul Convenției ca o componentă a patrimoniului comun al statelor părți și în lumina căreia trebuie interpretat dreptul la un proces echitabil în fața unei instanțe judecătorești (cauza *Brumărescu c. României*, hotărârea din 30 septembrie 1999, publicată în M. Of. nr. 414 din 31 august 2000, cauza *Sovtransavto Holding c. Ucrainei*, cererea nr. 48553/1999, hotărârea din 25 iulie 2002, cauza *Prodan c. României*, hotărâre din 11 decembrie 2008, pe www.echr.coe.int).

Deși se referă la repunerea în discuție, fără limită în timp, a unei hotărâri judecătorești irevocabile, argumentele Curții de la Strasbourg pot fi reținute și în cazul actului administrativ unilateral individual intrat în circuitul civil, care nu a fost atacat în termenele și condițiile prevăzute de lege, actul administrativ unilateral fiind emis în realizarea puterii publice, trăsătură ce îi conferă caracter obligatoriu și executoriu din oficiu.

Este adevărat că admiterea excepției de nelegalitate nu are ca efect anularea actului administrativ, ci doar înlăturarea lui din litigiul în care a fost invocată excepția, dar beneficiarul actului administrativ constitutiv sau constator de drepturi nu se mai poate prevala de el în fața instanței, văzându-se lipsit astfel de fundamentul dreptului afirmat.

De aceea, Înalta Curte constată că prin consecințele juridice pe care le produce admiterea unei excepții de nelegalitate asupra litigiului în cadrul căruia a fost invocată și mai cu seamă prin posibilitatea invocării excepției fără limită în timp, chiar cu privire la acte administrative unilaterale individuale emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, art. 4 din acest act normativ intră în coliziune cu principiul securității raporturilor juridice, componentă a preeminenței dreptului, situație ce impune aplicarea cu prioritate a art. 6 din Convenția privind apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, interpretat în lumina preambulului Convenției.

(...) Cenzurarea fără limită în timp a unui act administrativ individual care dă naștere unui drept de proprietate, pe calea incidentă a excepției de nelegalitate, ar rupe echilibrul procesual, pentru că în dreptul administrativ nu există distincție de regim juridic între nulitatea absolută și nulitatea relativă, corespunzător regimului nulităților din dreptul civil.

Dreptul de proprietate poate fi ocrotit pe calea unei acțiuni în revendicare, în care, dacă părțile etalează titluri provenind de la autori diferiți, instanța civilă investită cu acțiunea în revendicare este îndrituită să le compare, pentru a-l stabili pe cel preferabil, luând în calcul nu numai conformitatea cu legea din punct de vedere formal, ci și consistența drepturilor autorilor de la care provin titlurile – metodă caracterizată de doctrina civilă drept o aplicație a principiului *nemo plus iuris ad alium transfere potest, quam ipse habet* (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3298 din 12 iunie 2009).

1.7. Act administrativ cu caracter normativ. Excepție de nelegalitate. Admisibilitate. Litigiu supus Codului de procedură civilă din 1865

Interpretarea sistematică, logică și istorico-teleologică a prevederilor art. 4 din Legea nr. 554/2004 conduce la concluzia că excepția de nelegalitate este admisibilă atât pentru actele administrative unilaterale cu caracter individual, cât și pentru cele cu caracter normativ, principiul

coerenței legislative impunând ca mecanismul procesului a excepției de nelegalitate să nu fie aplicat restrictiv. Ținând seama de argumentul de interpretare logică *a fortiori*, dacă legiuitorul a creat un mijloc procesual de apărare pe calea excepției de nelegalitate pentru acte de autoritate individuale, cu atât mai mult acesta trebuie oferit subiecților de drept în legătură cu actele administrative normative, ale căror efecte au caracter general, impersonal și abstract.

În această privință nu poate fi ignorată, de altfel, practica judiciară constantă a instanței supreme, care s-a pronunțat în mod repetat în sensul admisibilității excepției de nelegalitate a actului administrativ normativ, atât anterior, cât și ulterior modificării Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 262/2007.

Interpretând legea națională într-un sens care să concorde cu prevederile art. 6 par. 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, Înalta Curte reține că o normă juridică trebuie să îndeplinească dubla calitate de accesibilitate și previzibilitate, astfel încât să permită destinatarilor săi să-și orienteze conduita în acord cu imperativele legii. De aceea, atunci când textul unei legi este confuz ori susceptibil de mai multe înțelesuri, se impune ca previzibilitatea lui să fie asigurată printr-o jurisprudență uniformă, care să asigure celor implicați în procedurile judiciare posibilitatea de a-și regla conduita într-o asemenea manieră încât drepturile și interesele legitime să nu fie atinse în substanța lor (CEDO, cauza *Sunday Times c. Regatului Unit*, 1979) (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 5270 din 25 noiembrie 2010).

1.8. Limitele controlului de legalitate. Principiul ierarhiei forței juridice a actelor normative

Instanța de contencios administrativ investită cu excepția de nelegalitate are de examinat concordanța actului administrativ dedus judecății cu actele normative cu forță juridică superioară, în temeiul și în executarea cărora a fost emis, conform principiului ierarhiei și forței juridice a actelor normative, consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituția României și art. 4 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3937 din 10 noiembrie 2006).

1.9. Excepție de nelegalitate a unui act administrativ cu caracter normativ. Limitele controlului exercitat de instanță. Litigiu supus Codului de procedură civilă din 1865

Pe calea excepției de nelegalitate nu se poate face însă o evaluare a calității normei administrative prin compararea ei cu norme aflate pe același plan sub aspectul forței juridice, dar având obiect de reglementare diferit, în scopul de a sugera emitentului să adopte o variantă sau alta, pe care ar considera-o mai adecvată, pentru că o atare soluție ar constitui o depășire nepermisă a limitelor controlului exercitat de instanță asupra marjei de apreciere de care dispune administrația publică în reglementarea propriei activități (ICJ, *s. cont. adm. fisc.*, dec. nr. 2398 din 6 mai 2010, în RRDJ nr. 2/2010, pp. 124-130).

1.10. Obiectul excepției de nelegalitate. Sensul noțiunii de „act administrativ”. Proces-verbal de constatare întocmit de auditorii publici externi din cadrul structurilor Curții de Conturi. Operațiune administrativă

Pentru a fi admisibilă excepția de nelegalitate, o primă condiție ce se cere a fi îndeplinită este aceea ca actul a cărui nelegalitate a fost invocată să fie un act administrativ.

Potrivit art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, prin act administrativ se înțelege „actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice; sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative supuse competenței instanțelor de contencios administrativ”.

Pentru a fi considerat act administrativ, condițiile prevăzute de lege trebuie îndeplinite cumulativ, respectiv să fie vorba de un act unilateral emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, în scopul de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații.

Însă nu toate actele unilaterale emise de autoritățile publice sunt acte administrative, ci numai cele care sunt emise în regim de putere publică în vederea organizării executării legii sau a executării acesteia.

Procesul-verbal de constatare încheiat de auditorii publici externi din cadrul camerelor de conturi județene în baza Legii nr. 94/1992, republicată, deși este emis de o autoritate publică, în baza legii, el nu dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice, deoarece în baza constatărilor consemnate în aceste procese-verbale se emit decizii de către camerele de conturi județene și acesta este actul administrativ care dă naștere la raporturi juridice, pentru că se stabilesc măsurile ce se impun a fi luate.

Pentru că acest proces-verbal de constatare nu este un act administrativ, atunci soluția instanței de fond de respingere a excepției de nelegalitate ca inadmisibilă a fost dată cu respectarea legii, respectiv a art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 815 din 17 februarie 2012).

➔ **Notă:** Decizia citată analizează natura juridică a procesului-verbal de constatare prin prisma aptitudinii lui de a produce efecte juridice, adică de a da naștere, de a modifica sau de a stinge raporturi juridice, acesta fiind elementul distinctiv care delimitează actele administrative de operațiunile administrative.

1.11. Obiectul excepției de nelegalitate. Act de informare

Prima instanță a respins excepția de nelegalitate ca inadmisibilă, cu motivarea că aceasta vizează o simplă corespondență între două instituții.

În opinia Înaltei Curți, soluția pronunțată de instanța de fond este legală, întrucât pe calea excepției de nelegalitate, reglementată de art. 4 din Legea nr. 554/2004, modificată, poate fi cercetată conformitatea cu reglementările cu forță juridică superioară numai a unui act administrativ apt să producă efecte juridice de sine stătătoare.

Instanța competentă este datoră să verifice în ce măsură actul contestat pe calea excepției de nelegalitate se circumscrie definiției actului administrativ, date de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, modificată, urmând a hotărî în raport cu aceasta și în măsura în care va aprecia a fi incidente dispozițiile art. 4 din legea aflată în discuție.

Într-adevăr, adresa (în litigiu – n.n.) nu reprezintă un act administrativ unilateral cu caracter individual, conform susținerilor recurenților, ci doar

un act de informare emis de Ministerul Justiției, în limitele sale de competență, ca răspuns la solicitarea ce i-a fost adresată de către B.T. (ICCJ, *s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1031 din 24 februarie 2012*).

2. Procedura de judecată

2.1. Aplicarea în timp a prevederilor art. 4 din Legea nr. 554/2004

(...) Competența de soluționare a cererii care are ca obiect excepția de nelegalitate menționată se stabilește nu în raport de dispozițiile art. 4 alin. (2) — modificat prin dispozițiile citate (din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă — n.n.) —, care nu sunt aplicabile, întrucât litigiul în cadrul căruia a fost invocată este anterior datei de 15 februarie 2013, ci în raport de dispozițiile art. 10 alin. (1) teza a doua și alin. (3) din Legea nr. 554/2004, în funcție de rangul autorității emitente a actului administrativ ce formează obiectul excepției (ICCJ, *s. cont. adm. fisc., dec. nr. 431 din 30 ianuarie 2014, nepublicată*).

2.2. Autoritatea emitentă a actului atacat cu excepția de nelegalitate. Calitate procesuală. Principiul contradictorialității

Soluționarea excepției de nelegalitate se face cu citarea autorității emitente a actului administrativ dedus judecării, chiar dacă aceasta nu este parte în litigiul de fond în care a fost invocată excepția. Stabilirea unei proceduri speciale prin Legea nr. 554/2004 a fost determinată de necesitatea judecării cu celeritate a litigiului, dar este exclus ca procedura specială să presupună încălcarea unor drepturi procesuale fundamentale ca dreptul la apărare, dreptul de a participa la dezbateri în condiții de contradictorialitate și dreptul de a exercita căile de atac (ICCJ, *s. cont. adm. fisc., dec. nr. 5557 din 18 noiembrie 2005, în Buletinul Casei nr. 1/2006, pp. 43-44*).

↳ **Notă:** Decizia este anterioară modificării art. 4 alin. (2) al Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 262/2007, unde s-a prevăzut expres că „instanța de contencios administrativ se pronunță, după procedura de urgență, în ședință publică, cu citarea părților și a emitentului”. În prezent, această prevedere nu se mai regăsește în corpul legii.

2.3. Verificarea legalității actului administrativ. Coordonate ale controlului exercitat pe calea excepției de nelegalitate

În speță, autorul excepției de nelegalitate a Ordinului nr. 643/2003 pentru aprobarea cadastrului forestier emis de Ministerul Agriculturii,

Pădurilor, Apelor și Mediului nu invocă neconcordanța actului administrativ cu actele normative cu forță juridică superioară, în temeiul și în executarea cărora a fost emis.

Se invocă neconcordanța Ordinului nr. 643/2003 cu H.C.G.M.B. nr. 269 din 21 noiembrie 2000, prin care s-a aprobat Planul Urbanistic General al Municipiului București.

Or, cele două acte administrative au domenii de reglementare diferite, cadastrul forestier și, respectiv, urbanismul localităților.

Planul Urbanistic General al Municipiului București a indicat ca o posibilă cale publică de acces și str. V.M., dar aceasta nu înseamnă că realizarea în concret nu trebuie să țină seama de dispozițiile legale privind schimbarea destinației terenului, mai ales că nu există nicio dovadă la dosar în acest sens.

Pe calea excepției de nelegalitate nu pot fi comparate titlurile de proprietate ale părților ce au interese contradictorii, analiza limitându-se, cum deja s-a arătat, la examinarea concordanței actului administrativ cu actele normative cu forță juridică superioară în temeiul cărora au fost emise.

Pe calea excepției de nelegalitate nu se poate face evaluarea actului administrativ prin comparare cu alte acte administrative ce au un obiect de reglementare diferit (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1274 din 13 martie 2014, nepublicată).

2.4. Efectele aditerii excepției de nelegalitate. Relevanța excepției în cauza în care a fost invocată

Excepția de nelegalitate este un mijloc procesual de apărare ce tinde nu la anularea actului administrativ, la înlăturarea lui din ordinea juridică, ci la înlăturarea efectelor lui din litigiu determinat supus judecării, în cadrul căruia se invocă excepția.

În acest sens, art. 4 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 prevede că în cazul în care instanța de contencios administrativ constată nelegalitatea actului, instanța în fața căreia s-a ridicat excepția va soluționa cauza, fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată.

De aceea, excepția cu nelegalitate este supusă condiției existenței unei dependențe între soluția ce urmează a fi dată litigiului de fond și actul administrativ unilateral vizat de excepție. În temeiul art. 4 alin. (1) din

Legea nr. 554/2004, instanța în fața căreia se ridică excepția are obligația de a verifica dacă de actul administrativ respectiv depinde soluționarea litigiului pe fond, urmând a sesiza instanța de contencios administrativ competentă numai dacă această condiție de relevanță a excepției este îndeplinită, simpla invocare a textului legal neconstituind o justificare în acest sens (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1266 din 6 martie 2009).

controlului judecătoresc asupra actelor administrative ale autorităților publice se realizează în continuare sub  **Comentarii** art. 52 și art. 126 alin. (6) din Constituție de către o instanță judecătorească.

1. Caracterizare generală

Excepția de nelegalitate este *una dintre formele de exercitare a controlului judecătoresc asupra actelor administrative (control indirect)* și tinde la înlăturarea unui act administrativ nelegal ce are incidență într-o cauză aflată pe rolul instanțelor judecătorești, indiferent de obiect sau de stadiul procesual.

Deși nu a fost prevăzută expres în legislația anterioară Legii nr. 554/2004, în mod tradițional, în contenciosul administrativ român, excepția de nelegalitate a actelor administrative cu caracter normativ a fost acceptată ca un mijloc procesual de apărare ce putea fi invocat în fața oricărei instanțe fie de către părți, fie de instanță din oficiu și se soluționa de către instanța competentă să judece cauza respectivă. Dincolo de dimensiunea tradițională a excepției de nelegalitate în dreptul administrativ român, nu se poate nega faptul că reglementarea actuală a acestei instituții își are rădăcinile în preocuparea legiuitorului de a institui o garanție a respectării *principiului legalității și principiului preeminenței interesului public în raporturile juridice administrative*, luând în considerare un anumit context social, istoric și juridic.

Elementul de noutate adus de actuala lege a contenciosului administrativ, în forma sa inițială, intrată în vigoare începând cu ianuarie 2005, a constat în aceea că excepția de nelegalitate nu mai era analizată pe cale incidentă de instanța investită cu fondul pricinii, potrivit regulii generale prevăzute de art. 17 C. pr. civ. 1865 (*judecătorul acțiunii* este *judecătorul excepțiunii*), ci era supusă unor norme de procedură speciale, de imediată aplicare, fiind dată în competența instanțelor de contencios administrativ¹.

¹ Pentru un comentariu critic adus procedurii de soluționare a excepției de nelegalitate, a se vedea L. Giurgiu, *Considerații privind excepția de nelegalitate a actelor administrative în reglementarea instituită prin Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004*, în C. Jud. nr. 2/2005, pp. 89-95.

Modificările aduse art. 4 din Legea nr. 554/2004 prin Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, intrate în vigoare începând cu data de 15 februarie 2013, au readus însă excepția de nelegalitate în competența instanței în fața căreia se invocă excepția, indiferent de natura juridică a litigiului, accentuând caracterul incidental al acestui mecanism procesual.

2. Obiectul excepției de nelegalitate

Potrivit art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, în forma actuală, excepția de nelegalitate poate avea ca obiect actele administrative individuale, indiferent de data emiterii lor. Actele administrative cu caracter normativ sunt exceptate expres de la această formă de control, prin alin. (4).

Deși legiuitorul nu a făcut o precizare în acest sens, integrarea excepției de nelegalitate în reglementarea contenciosului administrativ conduce la concluzia că actele administrative sustrate controlului judecătoresc în temeiul art. 126 alin. (6) din Constituția României și art. 5 din Legea nr. 554/2004 nu pot fi atacate nici prin acțiune directă, nici pe calea indirectă a excepției de nelegalitate. În egală măsură, nu pot forma obiect distinct al excepției de nelegalitate operațiunile administrative (avize, acorduri, rapoarte de control etc.) prealabile emiterii unui act administrativ, pentru că, potrivit art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, acestea nu pot fi supuse controlului instanței de contencios administrativ decât împreună cu actul administrativ pe care l-au precedat.

Așa cum rezultă din spețele rezumate în cadrul rubricii corespunzătoare, în jurisprudență s-a cristalizat soluția potrivit căreia pot fi atacate pe această cale numai actele administrative unilaterale individuale, în accepțiunea art. 2 alin. (1) lit. c) teza întâi din Legea nr. 554/2004. Nu pot forma obiect al excepției de nelegalitate actele administrativ-jurisdicționale sau actele administrative asimilate. De asemenea, în practică s-a decis că excepția de nelegalitate poate avea ca obiect și un act administrativ abrogat sau revocat, pentru că, anterior, actul administrativ a produs efecte juridice, prin care s-ar fi putut produce vătămări ale drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane.

Pentru că, în cei 8 ani care au trecut de la reglementarea ei prin Legea nr. 554/2004, excepția de nelegalitate, ca instituție juridică, a

suportat mai multe modificări operate prin intervenții legislative succesive și a format obiectul unor controverse în practica judiciară, cu precădere a Înaltei Curți, care s-a îndepărtat de punctele de vedere exprimate în doctrină, de optica instanței de contencios constituțional și de opțiunea legiuitorului, cel puțin în litera ei, considerăm necesare unele referiri succinte la evoluția în timp a reglementării și la modul în care a fost reflectată ea în jurisprudență.

Inițial, art. 4 din Legea nr. 554/2004 nu făcea distincție între actele administrative unilaterale cu caracter normativ și actele administrative unilaterale individuale, astfel încât puteau forma obiect al excepției de nelegalitate ambele categorii de acte administrative unilaterale definite de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004. Noțiunea de „**act administrativ unilateral**” nu se confundă cu aceea de „**act administrativ individual**”, prima dintre acestea raportându-se la criteriul autorului manifestării de voință pe care o exprimă actul administrativ, iar cea de-a doua, la criteriul scopului și întinderii efectelor juridice ale actului administrativ.

În cazul **actului unilateral individual**, s-a ridicat întrebarea dacă nu cumva reglementarea excepției de nelegalitate a actului administrativ individual (cu precădere a celui care dă naștere unor drepturi sau situații juridice individuale și subiective), fără o limitare în timp și indiferent de data emiterii sau adoptării lui, contravine nu numai principiului neretroactivității legii civile, consacrat de art. 15 alin. (2) din Constituția României (în privința actelor emise sau adoptate anterior intrării în vigoare a Legii contenciosului administrativ), ci și principiului securității raporturilor juridice, principiu general acceptat în spațiul european ca o dimensiune a statului de drept și ca o componentă a dreptului la un proces echitabil¹.

De aceea, atât în perioada de până la intrarea în vigoare a Legii nr. 262/2007, cât și ulterior acestui moment, în jurisprudența ICCJ, prevederea menționată a fost interpretată în sensul că excepția de nelegalitate este admisibilă numai pentru actele emise sau adoptate după intrarea în vigoare a Legii nr. 554/2004, din considerente rezultate din aplicarea principiului stabilității raporturilor juridice și din interpretarea

¹ G.V. Bîrsan, B. Georgescu, *Excepția de nelegalitate în reglementarea Legii nr. 554/2004*, în C. Jud. nr. 11/2007, pp. 57-66. În sens contrar, a se vedea D. Apostol Tofan, *Unele considerații privind excepția de nelegalitate*, în RDP nr. 4/2007, pp. 23-32.

sistematică și istorico-teleologică a legii¹. În esență, motivarea acestei linii jurisprudențiale, departe de a-și propune să ignore principiul legalității și al preeminenței interesului public în raporturile de drept administrativ, s-a fundamentat pe o argumentație care a căutat să asigure un echilibru rezonabil diferitelor categorii de interese legitime etalate în contextul litigios, pornind de la ideea că prin consecințele juridice pe care le produce admiterea unei excepții de nelegalitate asupra litigiului în cadrul căruia a fost invocată și, mai cu seamă, prin posibilitatea invocării excepției fără limită în timp, chiar cu privire la acte administrative unilaterale individuale emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, art. 4 din acest act normativ intră în coliziune cu principiul securității raporturilor juridice, element fundamental al preeminenței dreptului, enunțată în preambulul Convenției ca o componentă a patrimoniului comun al statelor părți și în lumina căreia trebuie interpretat dreptul la un proces echitabil în fața unei instanțe judecătorești. Înalta Curte a avut în vedere că judecătorul național este chemat în mod direct și nemijlocit să facă efective drepturile și libertățile consacrate de Convenția pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale, așa cum au fost interpretate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, aceasta constituind o garanție a aplicării blocului de convenționalitate în dreptul intern atât în privința calității legii naționale, cât și în interpretarea și aplicarea acesteia.

Rămâne de văzut dacă jurisprudența pe care o vor dezvolta instanțele – civile, penale sau specializate – care vor soluționa excepțiile de nelegalitate conform reglementării actuale va confirma sau, dimpotrivă, se va îndepărta de la acest punct de vedere.

În ceea ce privește **actul administrativ unilateral normativ**, modificările aduse art. 4 din Legea nr. 554/2004 prin Legea nr. 262/2007, interpretate literal, au părut a restrânge obiectul excepției de nelegalitate la actul administrativ unilateral individual, lăsând neclarificată situația actului cu caracter normativ. Resorturile pe baza cărora această ultimă categorie de acte administrative a fost scoasă de sub incidența art. 4 nu au fost revelate nici în expunerea de motive, nici în alte documente întocmite în procesul legislativ, în condițiile în care în dreptul

¹ Potrivit art. 52 alin. (1) din Constituția României, „persoana vătămată” A se vedea, în acest sens, G.V. Bîrsan, B. Georgescu, *Excepția de nelegalitate. Jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție*, Ed. Hamangiu, București, 2006.

europăean, de care nu se poate face abstracție în procesul armonizării legislative în spațiul Uniunii Europene, actele cu caracter general (normativ) sunt cele care constituie obiectul excepției de ilegalitate reglementate de art. 241 TCE (devenit art. 277 în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene). Imprecizia legii a obligat la un nou efort interpretativ, inițial întrevăzându-se două posibile opțiuni: fie să se considere că legiuitorul a pornit de la premisa că actele administrative cu caracter normativ pot fi atacate oricând pe calea acțiunii directe, ceea ce excludea controlul pe calea incidentă a excepției de nelegalitate, cu efecte *inter partes*, fie să se considere că intenția legiuitorului a fost aceea de a lăsa posibilitatea instanțelor investite cu soluționarea oricărei cauze să facă aplicarea principiului ierarhiei forței juridice a actelor normative, fără a mai recurge la procedura specială a excepției de nelegalitate.

După unele ezitări, în practica instanței supreme s-a conturat soluția potrivit căreia excepția este admisibilă, din considerente ținând de coerența legislativă și de interpretarea istorico-teleologică a legii, nefiind identificate argumente rezonabile pentru care legiuitorul să fi restrâns acest mecanism procesual numai pentru cazul actului individual.

Desigur, în noul context legislativ, creat prin Legea de punere în aplicare a noului Cod de procedură civilă, nu se mai pune problema unui drept de apreciere al judecătorului în ceea ce privește admisibilitatea excepției de nelegalitate a actului administrativ cu caracter normativ, pentru că art. 4 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, așa cum a fost modificat prin art. 54 pct. 1 din Legea nr. 76/2012, prevede expres că actul administrativ cu caracter normativ nu poate forma obiect al excepției de nelegalitate, controlul asupra lui fiind exercitat doar pe calea acțiunii în anulare, care este imprescriptibilă. Numai că, spre deosebire de excepția de nelegalitate, care poate fi invocată și din oficiu, acțiunea în anulare este exclusiv la îndemâna părții care se consideră vătămată, ceea ce înseamnă că judecătorul ar fi obligat să dea eficiență juridică unui act administrativ cu caracter normativ pe care se sprijină poziția uneia dintre părți, chiar dacă acest act prezintă elemente de nelegalitate, contravenind unor norme cu forță juridică superioară. De aceea, considerăm că instanțelor de judecată ar trebui să li se recunoască prerogativa de a face aplicarea principiului ierarhiei forței juridice a actelor normative și de a înlătura din proces normele administrative contrare unor dispoziții cu forță juridică superioară, chiar

în lipsa unei acțiuni directe în anulare îndreptate împotriva actului administrativ normativ respectiv.

3. Procedura soluționării excepției de nelegalitate

O primă precizare care se impune este legată de aplicarea în timp a art. 4 din Legea nr. 554/2004, în condițiile în care procedura soluționării excepției de nelegalitate a fost substanțial modificată prin Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, în vigoare începând cu data de 15 februarie 2013.

În acest sens, este de remarcat că, în scopul asigurării previzibilității legii, noul Cod de procedură civilă a introdus un nou principiu general de aplicare în timp a normei de drept procesual civil, prevăzând, în art. 24-25, că dispozițiile legii noi de procedură se aplică numai proceselor și executărilor silite începute după intrarea acestora în vigoare, în timp ce procesele în curs de judecată și executările silite începute sub legea veche rămân supuse acelei legi.

În condițiile în care pentru modificările aduse legilor speciale prin Legea nr. 76/2012 nu sunt prevăzute expres norme derogatorii de aplicare în timp, procedura reglementată prin art. 4 din Legea contenciosului administrativ, așa cum a fost modificat prin art. 54 pct. 1 din Legea nr. 76/2012, se aplică numai excepțiilor de nelegalitate invocate în cadrul unor procese începute după data de 15 februarie 2013.

Excepția de nelegalitate poate fi invocată oricând în cadrul unui proces, de părți, de procuror sau de instanță, din oficiu. Practica judiciară a instanțelor de contencios administrativ a adus însă unele nuanțe, în sensul că reclamantul căruia i s-a respins irevocabil o acțiune în anulare nu poate invoca în viitor excepția de nelegalitate a aceluiași act administrativ, pentru aceleași motive sau pentru motive care îi erau cunoscute la data formulării acțiunii în anulare.

Sintagma „oricând în cadrul unui proces” are o dublă semnificație, pe de o parte, că excepția de nelegalitate este imprescriptibilă și, pe de altă parte, că excepția poate fi invocată în orice stadiu al litigiului, atât în fond, cât și în căile de atac. În cadrul litigiului administrativ, instanța competentă să judece excepția de nelegalitate este instanța investită cu litigiul în cadrul căruia se invocă excepția, indiferent de natura litigiului sau de gradul de jurisdicție.

Prima operațiune pe care o are de îndeplinit instanța este aceea de verificare a admisibilității excepției de nelegalitate, prin prisma următoarelor condiții:

- să vizeze un act administrativ individual, în accepțiunea art. 2 alin. (1) lit. c) teza întâi din Legea nr. 554/2004;
- actul administrativ individual în discuție să nu fie exceptat de la controlul judecătoresc pe calea contenciosului administrativ, potrivit 126 alin. (6) din Constituția României și art. 5 din Legea nr. 554/2004;
- soluția ce urmează a fi pronunțată asupra litigiului să depindă de actul administrativ cu caracter individual. Condiția relevanței excepției de nelegalitate presupune afirmarea și demonstrarea interesului procesual pe care îl prezintă rezolvarea prealabilă a excepției, în raport cu obiectul și circumstanțele cauzei.

Forma actuală a legii nu mai impune citarea autorității emitente a actului administrativ, chiar dacă aceasta nu este parte în litigiul de fond, așa cum o făcea anterior art. 4 alin. (2), dar considerăm că această măsură se impune, pe de o parte, pentru asigurarea contradictorialității procedurii și, pe de altă parte, pentru a garanta preeminența interesului public în raportul de drept administrativ, întrucât admiterea excepției de nelegalitate ar avea ca efect înlăturarea actului din proces, iar soluția finală ar lua prin surprindere autoritatea emitentă, care nu ar mai avea posibilitatea să o atace.

Motivele de nelegalitate se analizează în raport cu dispozițiile legale în vigoare la momentul actului administrativ, conform principiului *tempus regit actum*. În acest scop, este necesar ca instanța să solicite autorității publice emitente documentația care a stat la baza emiterii actului (copia dosarului administrativ) și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea excepției de nelegalitate, așa cum, pentru acțiunea directă în contencios administrativ, se prevede expres în art. 13 din Legea nr. 554/2004. Instanța se pronunță asupra excepției de nelegalitate printr-o dispoziție expresă, cuprinsă fie într-o încheiere interlocutorie, care poate fi atacată odată cu fondul, fie în hotărârea finală. În mod logic, calea de atac este aceea căreia îi este supusă, conform legii, hotărârea prin care se rezolvă litigiul de fond.

4. Efectele admitterii excepției de nelegalitate

Așa cum rezultă din prevederile art. 4 alin. (3), *admiterea excepției de nelegalitate nu are ca efect anularea actului administrativ nelegal,*

astfel încât raportul de drept administrativ existent între autoritatea emitentă și destinatarul actului nu este nici modificat, nici stins.

Admiterea excepției de nelegalitate produce însă consecințe asupra conținutului raportului juridic transpus în plan procesual în litigiul de fond, pentru că instanța va judeca litigiul fără a mai ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată, făcând să devină lipsite de suport sustinerile părții care își fundamentează dreptul pretins sau apărarea pe actul administrativ respectiv. Astfel, deși actul administrativ constatat nelegal pe calea prevăzută de art. 4 din Legea nr. 554/2004 nu este anulat, admiterea excepției de nelegalitate poate duce la anularea actelor civile subsecvente, încheiate în baza lui.

În doctrină, pornindu-se de la unele cazuri ivite în practica judiciară, a fost semnalată și situația în care actul administrativ este un element intrinsec al litigiului de fond, în sensul că emiterea unui act administrativ nelegal ar constitui elementul material al unei infracțiuni sau al unei contravenții, astfel încât o soluție de admitere a excepției de nelegalitate ar obliga judecătorul fondului nu să țină seama de nelegalitatea actului, ci să judece procesul ca și când actul nu ar fi existat. Pentru rezolvarea unei astfel de situații, s-a considerat oportună propunerea ca art. 4 alin. (4) să aibă cuprinsul următor: „În cazul în care instanța de contencios administrativ a constatat nelegalitatea actului, instanța în fața căreia s-a ridicat excepția va soluționa cauza, ținând seama de caracterul nelegal al actului”¹.

Or, în speță, instanța de fond a admis excepția de nelegalitate „în

Art. 5. Actele nesupuse controlului și limitele controlului

(1) Nu pot fi atacate în contenciosul administrativ:

a) actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul;

b) actele de comandament cu caracter militar.

(2) Nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară.

(3) Actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea și secu-

Or, în speță, instanța de fond a admis excepția de nelegalitate „în

¹D. Dumitrescu, V. Verginică, *Excepția de nelegalitate*, în RDP nr. 4/2006, pp. 83-93.

ritatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor pot fi atacate numai pentru exces de putere¹.

(4) În litigiile prevăzute la alin. (3) nu sunt aplicabile prevederile art. 14 și 21.



Legislație

◆ Sumar

Constituția României: art. 52, art. 126.

◆ Extrase

Constituția României (republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003)

~ art. 52 alin. (2). *Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*

(2) Condițiile și limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică.

~ art. 126 alin. (6). *Instanțele judecătorești*

(6) Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar. Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale.



Decizii ale Curții Constituționale

1. Acte administrative supuse unei alte proceduri judiciare

Prin *Decizia nr. 182 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial nr. 366 din 26 aprilie 2006*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, constatând că acestea nu contravin dispozițiilor art. 21, art. 52 alin. (1) și (2), art. 126 alin. (6)

¹ Curtea Constituțională, prin *Decizia nr. 302 din 1 martie 2011*, a admis excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 5 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 și a constatat că sintagma „cele care privesc apărarea și securitatea națională” cuprinsă de acestea este neconstituțională.

și art. 140 alin. (1) teza a doua din Constituție și nici celor ale art. 6 par. 1 și art. 13 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

În acest sens, Curtea a reținut că actele administrative la care se referă art. 5 alin. (2) din Lege sunt supuse unei alte proceduri judiciare, nefiind sustrate total controlului instanțelor de judecată.

2. Acte administrative care privesc apărarea și securitatea națională. Limitele controlului. Neconstituționalitate

Prin *Decizia nr. 302 din 1 martie 2011, publicată în Monitorul Oficial nr. 316 din 9 mai 2011*, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 5 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 și a constatat că sintagma „cele care privesc apărarea și securitatea națională” cuprinsă de acestea este neconstituțională, fiind contrară dispozițiilor art. 126 alin. (6) teza întâi din Constituție.

În esență, Curtea Constituțională a reținut că, în urma revizuirii Constituției din anul 2003, la art. 126 a fost introdus un nou alineat, alin. (6), care stabilește că instanțele judecătorești, pe calea contenciosului administrativ, exercită controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, control care este garantat și de la care fac excepție în mod absolut numai două categorii de acte – cele de comandament cu caracter militar și cele care privesc raporturile cu Parlamentul –, care, prin natura lor, nu sunt supuse sub nicio formă controlului judecătoresc.

Din punct de vedere constituțional, art. 126 alin. (6) este singurul sediu al materiei cu privire la actele administrative exceptate de la controlul judecătoresc, iar textul art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, chiar lege organică fiind, nu poate să prevadă și alte excepții fără ca prin aceasta să încalce textul constituțional indicat, ale cărui dispoziții sunt limitative și imperative.

Curtea a constatat că dispozițiile constituționale menționate trebuie interpretate restrictiv, în baza regulii *exceptio est strictissimae interpretationis*, orice altă excepție de la controlul judecătoresc al actelor administrative reprezentând o adăugare la Constituție, nepermisă de caracterul suprem al acesteia și de preeminența sa în raport cu ansamblul legislației infraconstituționale, așa cum reiese din art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală.

Termenul „exces de putere”, utilizat în cuprinsul textului de lege criticat, are drept semnificație, potrivit art. 2 alin. (1) lit. n) din Lege, „exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor”.

Așa fiind, întrucât actele administrative privind apărarea și securitatea națională, cu excepția excesului de putere la care se referă textul care face obiectul excepției de neconstituționalitate, nu se regăsesc printre excepțiile prevăzute în mod expres de art. 126 alin. (6) din Constituție, rezultă că acestea trebuie să fie susceptibile de a fi supuse controlului judecătoresc.

Curtea a făcut referire și la o decizie anterioară, Decizia nr. 293 din 1 iulie 2004, publicată în M. Of. nr. 702 din 4 august 2004, prin care s-a pronunțat în reglementarea anterioară a Legii contenciosului administrativ, constatând că art. 2 lit. a) teza a treia partea întâi din Legea nr. 29/1990, potrivit căruia actele administrative referitoare la siguranța internă și externă a statului sunt exceptate de la controlul judecătoresc, este neconstituțional, fiind contrar dispozițiilor art. 126 alin. (6) teza întâi din Constituție.



Doctrină

1. „Ideea unor categorii de acte administrative exceptate de la controlul în contencios administrativ își are originea în jurisprudența administrativă franceză.

Încă de la începutul activității sale, Consiliul de Stat francez – instanța administrativă supremă având și atribuții de avizare a unor proiecte de acte normative – a recunoscut existența unor categorii de acte administrative care, pentru rațiuni superioare, nu puteau fi controlate și, implicit, anulate de instanțele de contencios administrativ.

Pe baza evoluției jurisprudenței Consiliului de Stat, doctrina franceză a dezvoltat noțiunea actelor de guvernământ, care nu a fost consacrată legislativ în Franța, în timp ce în România ea va fi prevăzută expres chiar în Constituția din 1923, pentru a fi apoi definită în Legea contenciosului administrativ din anul 1925, definiție aspru criticată de doctrina vremii și neacceptată în jurisprudență (...)” [D. Apostol Tofan, *Modificările esențiale aduse instituției contenciosului administrativ prin noua lege cadru în materie (I)*, în *C. Jud. nr. 3/2005*, pp. 90-103].

2. „(...) În doctrină s-a precizat că trebuie să se facă distincție între actele de comandament militar, respectiv acelea care evocă ideea de comandă a trupe, pe timp de pace sau război, care nu pot fi controlate de instanțele judecătorești, pe de o parte, și actele de administrație militară, care includ toate celelalte care provin de la structurile militare și care, ca orice act administrativ, trebuie supuse controlului de legalitate. A interpreta altfel înseamnă a lipsi o categorie socială importantă, respectiv militarii și civilii din armată, de dreptul

de a se adresa instanțelor de contencios administrativ, ceea ce nu poate fi acceptat” (*V. Vedinaș, Unele considerații teoretice și implicații practice privind noua Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004, în Dreptul nr. 5/2005, pp. 9-33*).

3. „Decretele Președintelui pentru care există **obligăția contrasemnării** au fost calificate de doctrină drept «acte administrative complexe», deoarece iau naștere ca urmare a manifestării de voință a doua autorități publice. Această categorie de acte administrative are o existență autonomă și în particular decretelor contrasemnate de primul-ministru nu pot fi asimilate niciunei alte categorii de acte administrative (...)”¹ (*R. Carp, Reflecții pe marginea statutului juridic al decretelor emise de Președintele României, în RDP nr. 4/2004, pp. 13-24*).

4. „În privința **decretelor prezidențiale contrasemnate de primul-ministru**, înclinăm să credem că, prin contrasemnarea acestora, primul-ministru al României își angajează răspunderea, în primul rând răspunderea politică în fața Parlamentului României, care va putea exercita asupra acestuia controlul parlamentar, fie pe calea unei interpelări, fie pe calea unei moțiuni.

Astfel, se poate susține că, în privința acestor categorii de decrete prezidențiale, se va exercita un control politic parlamentar, ele fiind exceptate de la controlul instanței de contencios administrativ în temeiul art. 126 alin. (6) din Constituție, republicată, și art. 5 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004.

În privința mării majorități a decretelor prezidențiale, care sunt emise de Președintele României fără contrasemnătura primului-ministru, în doctrină s-a exprimat opinia că acestea sunt supuse atacului în contencios administrativ, fiind exceptate doar acele decrete care intră în sfera finelor de neprimire ale Legii nr. 554/2004” (*E. Albu, Natura și regimul juridic al decretelor emise de Președintele României, în C. Jud. nr. 9/2006, pp. 85-95*).

5. „În ceea ce ne privește, considerăm că indiferent dacă decretelor Președintelui sunt sau nu contrasemnate de prim-ministru, ca regulă, ele pot fi atacate în contencios administrativ atât timp cât nu se înscriu în sfera actelor exceptate, prevăzute în art. 5 din Legea contenciosului administrativ

¹ În opinia autorului, decretul de grațiere este un act administrativ supus cenzurii instanței de contencios administrativ, pentru că legislația referitoare la contenciosul administrativ nu interzice intentarea unei acțiuni îndreptate împotriva unui decret prezidențial. Această opinie nu a fost împărtășită de jurisprudență și nici de o parte a doctrinei actuale – a se vedea *infra*, Jurisprudență, deciziile nr. 1840/2005 și nr. 3586/2006 ale ICCJ, s. cont. adm. fisc.

nr. 554/2004" (Ș. Deaconu, în *Constituția României, comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 930).

6. „(...) **recursul judiciar paralel nu constituie o veritabilă excepție de la contenciosul administrativ, potrivit accepțiunii pe care legiuitorul constituant a dat-o acestei noțiuni la art. 126 alin. (6).** Această concluzie se impune întrucât, în ipoteza recursului judiciar paralel, actul administrativ nu poate fi atacat la instanța specializată deoarece, prin lege, controlul legalității acestuia este dat în competența altei instanțe judecătorești. Așadar, în această situație, **actele administrative sunt supuse controlului judecătoresc pe calea contenciosului administrativ, dar nu la instanțele de contencios administrativ specializate, ci la alte instanțe judecătorești (de drept comun) (...).**

Având în vedere cele anterior menționate, optăm pentru interpretarea teleologică a conținutului art. 126 alin. (6) teza întâi, ceea ce ne conduce la concluzia că art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 nu intră în coliziune cu acest text constituțional" (F. Coman-Kund, *Instanța competentă în materie contravențională în lumina prevederilor noii legi a contenciosului administrativ*, în C. Jud. nr. 5/2005, pp. 83-93).



Jurisprudență

1. Decret de promulgare a unei legi. Act care privește raporturile cu Parlamentul. Interpretarea art. 5 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004

După cum se constată, obiectul principal al acțiunii reclamantului este anularea Decretului Președintelui României nr. 1224/2010 de promulgare a Legii privind sistemul unitar de pensii publice în forma adoptată de Camera Deputaților după restituirea legii în Parlament ca urmare a cererii de reexaminare a Președintelui.

Se impune a se stabili dacă în raport de calificarea juridică a decretului de promulgare a legii menționate, excepția pusă în discuția părților a fost corect soluționată.

Conform art. 100 alin. (1) din Constituția României, republicată, Președintele României, în exercitarea atribuțiilor sale, emite decrete.

Printre atribuțiile Președintelui României se numără și aceea de promulgare a legii, astfel cum prevăd dispozițiile art. 77 din Constituție, incluse în Capitolul I „Parlamentul”, Secțiunea 3 „Legiferarea”.

Necontestat este faptul că decretul Președintelui României sunt acte administrative care, ca regulă generală, pot fi supuse controlului de legalitate al instanțelor de contencios administrativ atâta timp cât nu sunt exceptate acestui control prin lege.

Decretul nr. 1224 din 15 octombrie 2010 a fost emis în temeiul art. 77 alin. (3) și art. 100 alin. (1) din Constituția României, republicată.

Pentru soluționarea cauzei se impune a se stabili dacă decretul de promulgare a legii intră în categoria actelor care privesc raporturile cu Parlamentul, care constituie obiectul excepției prevăzute la art. 5 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004.

Delimitarea conținutului și sferei excepției menționate trebuie realizată prin analizarea ansamblului edificiului constituțional, fiind avute în vedere nu doar raporturile tradiționale directe dintre clasicele puteri în stat, ci și raporturile conexe sau subînțelese din logica internă a funcționării democrației constituționale.

Astfel, art. 126 alin. (6) din Constituție, preluat de art. 5 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004, trebuie coroborat cu principiul consacrat în art. 1 alin. (4) din Constituție, conform căruia „Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale”.

Prin urmare, separația și echilibrul puterilor în stat este subsumată „democrației constituționale”, iar sintagma „acte care privesc raporturile cu Parlamentul” trebuie să primească o interpretare extensivă, fiind vorba atât de actele care intervin într-o relație directă dintre subiectul emitent și Parlament, expres prevăzute de Constituție [de exemplu, situațiile prevăzute de art. 88, art. 89, art. 91 alin. (3) etc.], cât și de actele care intervin în ipoteza unor raporturi indirecte, când se nasc „acte complexe” la care participă autorități din sfera executivului care se regăsesc într-o relație directă cu forul legiuitor, Parlamentul.

În consecință, noțiunea „acte administrative care privesc raporturile cu Parlamentul” vizează actele emise exclusiv de o autoritate executivă în realizarea atribuțiilor sale prevăzute de Constituție, în raporturile cu Parlamentul, în vederea realizării activității de legiferare.

Promulgarea legii este o etapă a activității/procesului de legiferare, materializată/transpusă în actul/decretul Președintelui României prin care se constată că procesul legislativ este finalizat.

Astfel, decretul de promulgare a unei legi este emis ca urmare a relațiilor/raporturilor cu Parlamentul, conform atribuțiilor prevăzute de art. 77 și art. 100 alin. (1) din Constituție. Prin urmare, acesta intră în categoria actelor care privesc raporturile cu Parlamentul.

Cum dispozițiile art. 5 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004 prevăd că „Nu pot fi atacate în contenciosul administrativ: a) actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul”, rezultă că decretele de promulgare a legii fac parte din categoria excepțiilor de la controlul în contencios administrativ (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1383 din 15 martie 2012*).

2. Decret de grațiere. Natură juridică. Act administrativ care privește raporturile cu Parlamentul. Inadmisibilitatea acțiunii în contencios administrativ

Constituția României republicată statuează prin art. 94 lit. d) că Președintele României acordă grațierea individuală, iar în conformitate cu dispozițiile art. 100 alin. (2) al așezământului constituțional, decretul emis în această materie se contrasemnează de prim-ministru.

Este de observat că, în baza dispozițiilor art. 80 din Constituție, Președintele României apare în mai multe ipostaze: de șef al statului, de șef al executivului alături de Guvern, de garant al Constituției și de mediator, prerogativele privind grațierea individuală fiind un atribut ce nu poate fi plasat decât la zona de confluență a acestora.

Prin urmare, dreptul la grațiere individuală este o prerogativă constituțională a Președintelui României exercitată printr-un act juridic care produce efecte asupra raportului penal, grațierea individuală fiind o instituție de drept complexă, aparținând mai multor ramuri de drept.

În acest context, este necontestat că stabilirea naturii juridice a decretului de grațiere individuală, a celui de revocare a grațierii individuale, precum și a regimului juridic aplicabil acestora nu este un demers facil.

Exercitarea prerogativei grațierii individuale nu poate fi realizată decât cu respectarea rolului constituțional al Președintelui, a cărui calitate este

legitimată prin sufragiul universal, ce constituie o garanție supremă a îndeplinirii atribuțiilor sale în acord cu voința generală.

Caracterul de excepție al acestei atribuții este dat și de faptul că de esența instituției grațierii individuale este natura sa umanitară, fiind un act de clemență, șeful statului acționând în baza principiului competenței sale cu drept de apreciere potrivit căruia titularul dreptului de grațiere are libertatea deplină de a evalua temeiurile grațierii.

Desigur, demersul deliberativ trebuie să aibă în vedere nu doar o dimensiune strict afectivă, ci și dimensiunea ce ține de valorile umanismului, de temeiurile sociale și de considerații de politică penală.

Președintele României, acordând grațierea individuală, reprezintă statul în raportul penal și decide în numele acestuia la renunțarea la un drept al său, dar în condițiile în care are în același timp și misiunea de a veghea la aplicarea Constituției României.

Mai mult, puterea discreționară a celui ce acordă grațierea individuală, chiar dacă este o prerogativă constituțională, în regimurile semi-prezidențiale, semi-prezidențiale atenuate sau parlamentare cuprinzând elemente de semi-prezidențialism caracterizate printr-un bicefalism executiv – președintele republicii ca șef al statului și prim-ministrul ca șef al Guvernului –, este gardată de instituția contrasemnării actului privind grațierea individuală.

În acord cu această soluție, prin Constituția României s-a statuat instituția contrasemnării de către prim-ministru a actului de grațiere individuală.

Așadar, Înalta Curte de Casație și Justiție constată că decretele privind grațierea individuală sunt acte juridice unilaterale de drept public prin care se manifestă două voințe, dar care produc același efect și independent de faptul că acestea sunt numite acte administrative complexe sau acte administrative atipice, cu certitudinea că aceste acte juridice nu pot fi asimilate unei alte categorii de acte administrative, fiind rezultatul unor raporturi de natură constituțională, pe de o parte, între cei doi șefi ai executivului, pe de altă parte, cu Parlamentul.

Rațiunea obligației de a se contrasemna aceste decrete de către prim-ministru constă tocmai în exercitarea unui control parlamentar

indirect ce ține de principiul democrației constituționale instituit prin art. 1 alin. (4) din Constituția României republicată.

Președintele României, în emiterea actelor ce țin de grațierea individuală (acordare sau revocare), are o putere de apreciere extrem de largă, acesta având posibilitatea de a solicita doar „atunci când socotește necesar” avize consultative (iar nu conforme) de la Ministerul Justiției sau informații de la diverse autorități [art. 6 alin. (1) și (2) din Legea nr. 546/2002], condamnatul neavând un drept subiectiv de a fi grațiat sau de a nu fi grațiat și nici chiar un interes legitim în sensul art. 52 din Constituție, ci doar unul factual, astfel cum corect a reținut și instanța de fond. Corelativ, acesta din urmă are chiar libertatea de a refuza grațierea individuală când cererea nu a fost făcută de el, cu excepția prevăzută de lege (art. 11 din Legea nr. 546/2002).

Și în aceste condiții, prin instituția contrasemnării, astfel cum s-a arătat, Parlamentul exercită un control indirect prin mijlocirea prim-ministrului, ce răspunde în fața legislativului.

În consecință, în ipoteza în care decretele de grațiere sunt considerate acte administrative (complexe sau atipice), acestea nu sunt supuse controlului judecătoresc pe calea contenciosului administrativ, fiind aplicabile dispozițiile art. 126 alin. (6) din Constituția României și ale art. 5 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004.

De altfel, nu este de neglijat că, din perspectiva dreptului comparat, soluțiile țărilor europene sunt majoritare, în sensul exceptării actelor privind grațierea individuală de la controlul judiciar. Argumentele în susținerea acestor soluții sunt numeroase, parte dintre acestea fiind reținute corect și de instanța de fond.

În plus, reținem însă și pe cele potrivit cărora recunoașterea tezei contrare ar atrage decăderea și apoi disoluția instituției grațierii individuale.

Aceasta cu atât mai mult cu cât, în general, grațierea individuală are caracter excepțional și o rezonanță diminuată, motiv pentru care și reglementarea ce o vizează este destul de restrânsă.

Faptul că în anumite perioade un decret de grațiere individuală (sau o revocare a grațierii) are mai multă rezonanță socială nu poate schimba regimul juridic aplicabil acestuia.

Împrejurarea invocată în cauză, că celelalte posibilități constituționale de verificare de către Parlament a decretelor nu sunt eficiente datorită succesiunii la putere, este o chestiuni care excedează cadrul litigiului.

Cu privire la motivul de recurs potrivit căruia instanța de fond, prin soluția adoptată, a încălcat dispozițiile art. 21 și art. 52 din Constituția României, precum și cele ale Convenției europene a drepturilor omului, reținem după cum urmează:

Într-adevăr, conform dispozițiilor art. 52 alin. (1) din Constituția României, persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin neso-luționarea în termenul legal a unei cereri este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei, dar potrivit prevederilor alin. (2) al aceluiași articol, condițiile și limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică.

Legea organică, respectiv Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, prin dispozițiile art. 5, prevede care sunt actele nesupuse controlului instanței de contencios administrativ și limitele acestuia, preluând, la alin. (1) lit. a), și excepția prevăzută de art. 126 alin. (6) din Constituția României, respectiv actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul.

Este, de asemenea, adevărat, pe de o parte, că, potrivit dispozițiilor art. 21 din Constituția României, orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, libertăților și intereselor sale legitime, ceea ce nu este însă similar cu exercitarea acestui drept obligatoriu pe calea con-tenciosului administrativ. Pe de altă parte, identificarea însă a altor remedii posibile excedează cadrul sesizării instanței de contencios administrativ.

Totodată, este cunoscut că, în conformitate cu prevederile art. 20 din Constituția României, dispozițiile constituționale privind drepturile și liber-tățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte, iar dacă există neconcordanțe între pactele și trata-tele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care România este parte și legile interne, au prioritate reglementările internaționale,

cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile.

De asemenea, Curtea are în vedere și dispozițiile art. 5, art. 6 și art. 13 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, dar și faptul că instanța națională la care se referă art. 13 ar trebui să aibă puterea de a pronunța o decizie obligatorie care să fie făcută publică. Acest din urmă text din Convenție, chiar dacă este autonom, nu are o existență independentă, fiind în strânsă corelație cu celelalte dispoziții ale acesteia.

În plus, caracterul efectiv al unui remediu în înțelesul art. 13 din Convenție nu depinde de certitudinea obținerii unei decizii favorabile de către reclamant.

În cauză, astfel cum s-a arătat, pe lângă lipsa competenței instanței de contencios administrativ de a identifica remedii în alte ramuri de drept sau la nivelul altor autorități, se reține și faptul că hotărârea instanței penale depusă la dosar, pe de o parte, nu are caracter irevocabil, iar, pe de altă parte, nu este de natură a schimba modul de abordare a excepției de nelegalitate ce constituie obiectul pricinii, chiar dacă partea și-a exprimat îndoiala privitoare la șansele de izbândă într-o altă cale de atac (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1840 din 21 martie 2005*).

3. Decret de grațiere. Act juridic „complex”. Inadmisibilitatea contestării în contencios administrativ

Problema de drept pusă în discuție cu ocazia soluționării fondului, rezolvată de instanță pe cale de excepție și asupra căreia urmează a se pronunța și instanța de control judiciar, este aceea de a stabili dacă sus-menționatul decret de grațiere individuală emis de Președintele României reprezintă sau nu un act administrativ, supus cenzurii instanței de contencios administrativ în sensul dispozițiilor art. 1 alin. (1) și (6) din Legea nr. 554/2004.

În conformitate cu dispozițiile art. 1 din Legea nr. 546 din 14 octombrie 2002 privind grațierea și procedura acordării grațierii, publicată în M. Of. nr. 755 din 16 octombrie 2002, grațierea este măsura de clemență ce constă în înlăturarea în totul sau în parte a executării pedepsei aplicate de instanță ori în comutarea acesteia în una mai ușoară, art. 2 din aceeași

lege precizând că grațierea poate fi acordată individual, prin decret al Președintelui României, potrivit art. 94 lit. d) din Constituția României, sau colectiv, de către Parlament prin lege organică.

Potrivit art. 100 alin. (2) din Constituția României, decretul emis de Președintele României prin care se acordă grațierea individuală se contrasemnează de prim-ministru, prin instituția contrasemnării Parlamentul exercitând un control indirect prin mijlocirea prim-ministrului, ce răspunde în fața legislativului.

Iată, așadar, că acordarea grațierii individuale ca act de clemență este o prerogativă exclusivă a Președintelui României, prevăzută expres în art. 94 lit. d) din Constituția României, prin efectele produse grațierea fiind, totodată, și o instituție de drept penal.

În exercitarea prerogativelor sale, menționate în art. 80-94 din Constituție, acordând sau revocând grațierea individuală, Președintele României acționează nu numai în calitate de reprezentant al executivului, ci și ca șef al Statului, având rolul de mediator între stat și societate, dar în același timp acționând ca un garant al Constituției.

În emiterea actelor cu titlu de grațiere individuală (acordarea sau revocarea), Președintele României are o putere de apreciere extrem de largă, acesta având posibilitatea de a cere doar atunci când socotește necesar avize consultative (iar nu conforme) de la Ministerul Justiției sau informații de la diverse autorități, condamnatul neavând un drept subiectiv de a fi grațiat sau de a nu fi grațiat și nici chiar un interes legitim în sensul art. 52 din Constituție, ci doar unul faptic.

Altfel spus, între persoana care solicită grațierea individuală și Președinte nu se naște un raport de drept administrativ tipic, supus cenzurii instanței de contencios administrativ, decretul de acordare a grațierii fiind astfel denumit și în doctrină un act juridic complex supus unui regim de drept constituțional, cu implicații profunde în planul dreptului procesual penal.

Rezultă deci că în mod corect instanța de fond a apreciat că decretul de grațiere nu este un act administrativ supus controlului de legalitate al instanței de contencios administrativ potrivit art. 1 din Legea nr. 554/2004,

nefiind astfel admisibilă nici acțiunea în constatarea nulității acestuia conform art. 1 alin. (6) din aceeași lege, după cum nici respingerea cererii de grațiere (Legea nr. 546/2002 – art. 10) nu poate fi considerată un refuz de rezolvare a unei cereri în sensul aceluiași dispoziții legale [art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004] (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3585 din 25 octombrie 2006, în *Înalta Curte de Casație și Justiție, Jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal pe anul 2006. Semestrul II, pp. 46-51*).

↳ **Notă:** Jurisprudența este unanimă în a considera că decretul de grațiere și, corelativ, decretul de revocare a grațierii nu pot fi supuse cenzurii instanței de contencios administrativ, chiar dacă motivarea hotărârilor judecătorești selectate reflectă deosebiri de nuanță în ceea ce privește natura juridică a acestor acte – considerate fie acte administrative supuse relației cu Parlamentul, prin controlul politic exercitat asupra activității prim-ministrului, care contrasemnează decretul și preia astfel răspunderea, fie acte juridice cu natură complexă, de drept constituțional și drept penal, care nu pot fi plasate în cadrul unui raport tipic de drept administrativ, astfel încât partea poate recurge la remedii procesual-penale.

4. Înțelesul noțiunii de „act de comandament militar”. Ordin de trecere în rezervă a militarului. Atacare pe calea contenciosului administrativ. Admisibilitate

Potrivit dispozițiilor art. 5 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004, nu pot fi atacate în contencios administrativ actele de comandament cu caracter militar, adică acele acte administrative ce se referă la probleme strict militare ale activității din cadrul forțelor armate, care presupun dreptul comandanților de a da ordine subordonaților în aspecte privitoare la conducerea trupeii, în timp de pace sau de război, sau, după caz, la îndeplinirea serviciului militar.

Orice alte acte emise de autoritățile militare, străine de necesitățile propriu-zise ale acțiunilor militare, cum ar fi ordinele de trecere în rezervă ale militarilor, nu sunt acte de comandament militar în sensul legii și pot fi cenzurate pe calea contenciosului administrativ (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 532 din 15 februarie 2006, în *Buletinul Casației nr. 2/2006*).

5. Acte administrative pentru care este prevăzută prin lege o altă procedură judiciară. Încălcarea drepturilor persoanei aflate în executarea unei pedepse privative de libertate. Instanța competentă

Prin acțiunea înregistrată pe rolul C. Ap. București, s. cont. adm. fisc., reclamantul a solicitat să se constate, în contradictoriu cu pârâtii, că i-au fost încălcate drepturile pe care le are ca persoană aflată în executarea unei pedepse privative de libertate, și anume: supunerea la rele tratamente, cum ar fi: întreruperea furnizării curentului electric în camerele de detenție ale penitenciarului; întreruperea furnizării apei potabile, precum și refuzul angajaților penitenciarului de a deschide ușile camerelor de detenție pe timpul sezonului calduros, îmbunătățirea calității hranei care se asigură deținuților, corespunzător indemnizației lunare de 2.400 lei acordată de stat pentru întreținerea unei persoane private de libertate în penitenciar; nematerializarea măsurilor de reeducare a persoanelor aflate în detenție și nepunerea în executare a încheierii nr. 312 din data de 29 aprilie 2009 a judecătorului delegat pentru executarea pedepselor la Penitenciarul Giurgiu; încheiere prin care a fost trecut din regim închis în regim semideschis de executare a pedepsei; asigurarea prezenței la procesele civile în care este parte.

Față de obiectul cererii, urmează să se facă aplicarea art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, potrivit căruia nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede prin lege organică o altă procedură judiciară, iar Legea nr. 275/2006 privind executarea pedepselor și a măsurilor dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal, în Capitolul IV, reglementează drepturile și obligațiile persoanelor aflate în executarea pedepselor privative de libertate, stabilind că împotriva măsurilor privitoare la exercitarea drepturilor luate de către administrația penitenciarului, persoanele aflate în executarea pedepselor privative de libertate pot face contestație la judecătoria în a cărei circumscripție se află penitenciarul, contestație care se judecă potrivit art. 460 alin. (2)-(5) C. pr. pen.

Cum în cauză petentul arată că i-au fost încălcate drepturi ce privesc regimul de detenție, rezultă că, așa cum s-a arătat mai sus, competentă să-i soluționeze pricina este judecătoria în a cărei circumscripție se află Penitenciarul Giurgiu, respectiv Jud. Giurgiu (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2761 din 1 iunie 2012).

6. Legea privind drepturile de autor și drepturile conexe. Procedură specială de negociere și adoptare a metodologiilor propuse de organismele de gestiune colectivă. Căi de atac. Inadmisibilitate pe calea contenciosului administrativ

Potrivit art. 131² alin. (2) din Legea nr. 8/1996 privind drepturile de autor și drepturile conexe, „înțelegerea părților cu privire la metodologiile negociate se consemnează într-un protocol care se depune la Oficiul Român pentru Drepturile de Autor. Protocolul se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, pe cheltuiala organismelor de gestiune colectivă, prin decizie a directorului general al Oficiului Român pentru Drepturile de Autor, emisă în termen de 5 zile de la data depunerii. Metodologiile astfel publicate sunt opozabile tuturor utilizatorilor din domeniul pentru care s-a negociat și tuturor importatorilor și fabricanților de suporturi și aparate pentru care se datorează remunerația compensatorie pentru copia privată, conform art. 107”.

Însă, dacă părțile nu se înțeleg, se poate iniția procedura de arbitraj efectuată de arbitri, potrivit art. 131¹ alin. (3), iar hotărârea dată se poate ataca la curtea de apel.

Așadar, Legea nr. 8/1996 privind drepturile de autor și drepturile conexe reglementează o procedură specială de control judiciar, prevăzută în art. 131², respectiv arbitrajul și contestarea hotărârii arbitrale la secția civilă a curții de apel, procedură care excedează astfel competențele instanțelor de contencios administrativ, în condițiile art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

Prin urmare, Protocolul încheiat în condițiile art. 131² din actul normativ mai sus menționat este supus unei alte proceduri judiciare prin care se asigură controlul judecătoresc, astfel că nu se poate susține că acest act este sustras controlului instanțelor de judecată. Referitor la acest aspect, trebuie amintit faptul că, și în opinia Curții Constituționale (Decizia nr. 1061 din 14 iulie 2009), singura posibilitate de atacare a unui astfel de protocol este cea prevăzută de art. 131² alin. (3) din Legea nr. 8/1996, dispoziții care nu încalcă art. 21 din Constituție.

Este adevărat că legea stabilește, în mod expres, atât situațiile în care o entitate juridică poate iniția procedura arbitrajului (ipoteza obiectivă), cât și entitățile juridice care pot solicita inițierea acestei proceduri (ipoteza

subiectivă), însă acest fapt nu este de natură a conduce la concluzia inaplicabilității respectivei proceduri în cazul recurentelor-reclamante, în condițiile în care, așa cum în mod corect a reținut instanța de fond, dacă acestea ar fi atacat în contencios administrativ, decizia ORDA nr. 173/2008, ar fi putut deveni parte în procesul de negociere și ar fi putut astfel uza de procedura arbitrală reglementată de art. 131² din Legea nr. 8/1996.

Așadar, dispozițiile art. 131² din Legea nr. 8/1996 nu trebuie interpretate în mod izolat, cum greșit procedează recurente-reclamante atunci când susțin inaplicabilitatea procedurii speciale în cazul lor, ci coroborat cu dispozițiile art. 130, art. 131, art. 131¹ din Legea nr. 8/1996, dispoziții legale ce lipsesc de temei interpretările recurentelor-reclamante potrivit cărora câmpul de aplicare al acestei proceduri este limitat de lege doar la membrii comisiei de negociere a metodologiei consemnate în Protocolul a cărei anulare se solicită în prezenta cauză, ceea ce contravine efectelor *erga omnes* ale respectivului act administrativ. Faptul că recurente-reclamante nu au atacat în instanță decizia de constituire a comisiei de negociere nu este de natură a conduce la eludarea dispozițiilor legale, care consacră o procedură specială, în cazul anulării Protocolului încheiat în condițiile art. 131² din Legea nr. 8/1996, cum în mod greșit se susține prin motivele de recurs.

În acest context, Înalta Curte nu poate primi susținerile recurentelor-reclamante, în sensul că această procedură este prevăzută numai pentru părțile care negociază și că celelalte părți, care nu ar putea să inițieze o asemenea procedură, ar avea deschisă, în baza principiului liberului acces la justiție, calea unei acțiuni în fața instanțelor de contencios administrativ, în condițiile în care orice persoană interesată poate să conteste pe calea contenciosului administrativ, în condițiile art. 131, decizia de numire a comisiei de negociere a metodologiilor, să devină astfel parte în procesul de negociere și, în consecință, să aibă deschisă calea unică de contestare a Protocolului, respectiv procedura arbitrală reglementată de art. 131² din Legea nr. 8/1996.

Așadar, prin dispozițiile cu caracter special ale Legii nr. 8/1996 este prevăzută o altă procedură de contestare, derogatorie de la dreptul

comun, ceea ce nu constituie o încălcare a principiului accesului liber la justiție, consacrat de art. 21 din Constituție, republicată, și nici a dreptului la un proces echitabil prevăzut de art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, ratificată de România prin Legea nr. 30/1994, cum în mod greșit susțin recurente-reclamante.

Astfel, în mod corect a reținut instanța de fond că singura posibilitate de atacare a Protocolului publicat în Monitorul Oficial prin decizia ORDA nr. 61/2009 este cea prevăzută de art. 131² alin. (3)-(10) din Legea nr. 8/1996, modificată și completată, astfel că demersul judiciar al reclamantelor, în sensul anulării parțiale a Protocolului pe calea acțiunii în contencios administrativ, este inadmisibil (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 908 din 22 februarie 2012*).

↳ **Notă:** În forma actuală a Legii nr. 8/1996, art. 131² prevede următoarele:

(...)

(8) Hotărârea arbitrală privind forma definitivă a metodologiilor se comunică părților de către Oficiul Român pentru Drepturile de Autor și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, pe cheltuiala Oficiului, prin decizie a directorului general, emisă în termen de cinci zile de la data depunerii. Metodologiile astfel publicate sunt opozabile tuturor utilizatorilor din domeniul pentru care s-a negociat și nu se pot acorda reduceri la plata remunerațiilor datorate, altele decât cele prevăzute în metodologiile publicate.

(9) În termen de 30 de zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, a hotărârii arbitrale, părțile pot face apel împotriva acesteia la instanța Curții de Apel București, care se va pronunța asupra cauzei în complet civil. Hotărârea arbitrală este executorie de drept până la pronunțarea soluției cu privire la menținerea sau modificarea metodologiilor. Soluția Curții de Apel București este definitivă și irevocabilă, se comunică Oficiului Român pentru Drepturile de Autor și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, pe cheltuiala Oficiului Român pentru Drepturile de Autor, prin decizie a directorului general, emisă în termen de 5 zile de la data comunicării.



Comentarii

1. Evoluția noțiunii

Excepțiile de la regula controlului de legalitate pe calea contenciosului administrativ au fost calificate în doctrină drept fine de neprimire și grupate în două categorii: fine de neprimire deduse din natura actului și fine de neprimire determinate de existența unui recurs paralel¹.

Art. 2 din Legea nr. 29/1990 (în forma inițială) prevedea următoarele excepții de la controlul de legalitate exercitat de instanțele de contencios administrativ:

a. actele care privesc raporturile dintre Parlament sau Președintele României și guvern; actele administrative de autoritate și actele de gestiune ale organelor de conducere din cadrul Parlamentului; actele administrative referitoare la siguranța internă și externă a statului, precum și cele referitoare la interpretarea și executarea actelor internaționale la care România este parte; măsurile urgente luate de organele puterii executive pentru evitarea sau înlăturarea efectelor unor evenimente prezentând pericol public, cum sunt actele emise ca urmare a stării de necesitate sau pentru combaterea calamităților naturale, incendiilor de păduri, epidemiilor, epizootiilor și altor evenimente de aceeași gravitate;

b. actele de comandament cu caracter militar;

c. actele administrative pentru desființarea sau modificarea cărora se prevede, prin lege specială, o altă procedură judiciară;

d. actele de gestiune săvârșite de stat în calitate de persoană juridică și pentru administrarea patrimoniului său;

e. actele administrative adoptate în exercitarea atribuțiilor de control ierarhic.

Datorită modului de redactare a art. 2 din Legea nr. 29/1990, doctrina a realizat o sistematizare și o reformulare a acestor excepții, reevaluându-le prin prisma Constituției din 1991 și a legilor ulterioare².

O altă excepție de la competența instanțelor de contencios administrativ avea ca obiect actele prevăzute de art. 3 din Legea nr. 29/1990, conform căruia „cererile privitoare la stabilirea și scăderea

¹ C.G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, ed. a 2-a, Ed. Universală Alcalay & Co., București, 1937, p. 285.

² A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, pp. 602-607.

impozitelor și a taxelor, precum și a amenzilor prevăzute în legile de impozite și taxe, se rezolvă de către organele prevăzute de legea specială și în condițiile stabilite de aceasta”.

Prin Decizia nr. 34/1993 a Curții Constituționale, publicată în M. Of. nr. 144 din 1 iulie 1993, s-a stabilit că trimiterea la art. 3, cuprinsă în art. 4 al Legii nr. 29/1990, conform căruia „actele administrative jurisdicționale – cu excepția celor prevăzute la art. 3 și a celor din domeniul contravențiilor – pot fi atacate cu recurs, după epuizarea căilor administrativ-jurisdicționale, în termen de 15 zile de la comunicare, la secția de contencios administrativ a Curții Supreme de Justiție”, înlătură jurisdicția instanțelor judecătorești și prin aceasta contravine art. 21, art. 123 alin. (1) și art. 125 alin. (1) din Constituție (forma din 1991), norma de excepție fiind considerată abrogată implicit, în temeiul art. 150 alin. (1) din Constituția din 1991 (actualul art. 154).

Ulterior, problema atacării actelor avute în vedere de art. 3 a fost rezolvată în plan legislativ prin Legea nr. 105/1997 și apoi prin O.U.G. nr. 13/2001 privind soluționarea contestațiilor împotriva măsurilor dispuse prin actele de control sau de impunere întocmite de organele Ministerului Finanțelor Publice, în prezent această materie fiind reglementată prin normele cuprinse în Codul de procedură fiscală.

Sfera actelor administrative sustrate controlului instanțelor de contencios administrativ a fost substanțial restrânsă după revizuirea din 2003 a legii fundamentale, ținând seama de prevederile art. 126 alin. (6) din Constituția României, revizuită și republicată, potrivit căreia „controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar”.

Până la adoptarea actualei legi a contenciosului administrativ, a revenit practicii judecătorești și Curții Constituționale rolul de a clarifica problema contrarietății dispozițiilor cuprinse în art. 2 din Legea nr. 29/1990 cu norma constituțională menționată, în raport cu prevederile art. 154 alin. (1) din Constituție – „Legile și toate celelalte acte normative rămân în vigoare, în măsura în care ele nu contravin prezentei Constituții”.

În acest sens, prin Decizia nr. 293 din 1 iulie 2004, publicată în M. Of. nr. 702 din 4 august 2004, Curtea Constituțională a constatat că dispozițiile art. 2 lit. a) teza a treia partea întâi (privind actele administrative referitoare la siguranța internă și externă a statului) din Legea

contenciosului administrativ nr. 29/1990, cu modificările și completările ulterioare, nu mai sunt în vigoare, conform art. 154 alin. (1) din Constituție, fiind contrare art. 126 alin. (6) din Constituția României, republicată.

2. Reglementarea actuală

Așa cum rezultă chiar din denumirea lui, art. 5 prevede, pe de o parte, categoriile de acte administrative **exceptate** de la controlul instanțelor de contencios administrativ [alin. (1) și (2)], iar, pe de altă parte, categoriile de acte pentru care **controlul de legalitate este limitat** [alin. (3)].

Actele care privesc raporturile cu Parlamentul sunt definite de art. 2 alin. (1) lit. k) drept actele emise de o autoritate publică, în realizarea atribuțiilor sale, prevăzute de Constituție sau de o lege organică, în raporturile de natură politică cu Parlamentul.

În cadrul constituțional actual, actele administrative care privesc raporturile autorităților publice cu Parlamentul privesc fie relația directă dintre executiv și legislativ (de exemplu, numirea Guvernului – art. 85 din Constituție; dizolvarea Parlamentului – art. 89 din Constituție), fie relația indirectă, care le conferă caracterul unor acte administrative complexe, cum ar fi situația contrasemnării decretelor Președintelui de către prim-ministru, supus, la rândul său, controlului Parlamentului [art. 100 alin. (2) din Constituție]. În doctrină și jurisprudență se regăsesc și opinii mai nuanțate, pe care le considerăm adecvate modului în care sunt reglementate atribuțiile Președintelui României – prin complexitatea lor și domeniile diferite în care se exercită – în sensul că decretele Președintelui României nu pot fi încadrate în categoria finelor de neprimire exclusiv din perspectiva contrasemnării, ca mod de asumare a răspunderii politice a prim-ministrului, fără o evaluare concretă a naturii lor juridice prin prisma obiectului, a efectelor pe care le produc și a existenței reale a unei interferențe cu sfera politicului¹.

Pentru judecătorul contenciosului administrativ, verificarea efectivă și concretă în funcție de obiectul propriu-zis al actului și de existența unui remediu procesual se impune și în considerarea faptului că, prin

¹ ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3165 din 21 iunie 2012, nepublicată; T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 2000, pp. 297-298; I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 745; Șt. Deaconu, în *Constituția României, comentarii pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 930.

art. 52 din Constituția României, dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică de a se adresa unei instanțe specializate este consacrat ca un drept fundamental al cetățeanului (drept – garanție), condițiile și limitele exercitării acestui drept fiind cele stabilite expres prin legea organică.

Noțiunea de „acte de comandament cu caracter militar” a fost definită în doctrină și jurisprudență ca desemnând actele care vizează comanda armatei, redimensionarea trupelor, concentrarea trupelor, înființarea sau desființarea de unități militare, ordonarea unor manevre.

Conform definiției legale actuale, cuprinsă în art. 2 alin. (1) lit. l), actul de comandament cu caracter militar este actul administrativ referitor la problemele strict militare ale activității din cadrul forțelor armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul comandanților de a da ordine subordonaților în aspecte privitoare la conducerea trupei, în timp de pace sau război, ori, după caz, la îndeplinirea serviciului militar.

Nu intră în această categorie și, prin urmare, nu sunt exceptate de la controlul în contencios administrativ actele privind statutul cadrelor militare, actele pur administrative privind organizarea și funcționarea autorităților publice care acționează în domeniul apărării sau contractele administrative încheiate de structurile armatei.

Alin. (2) al art. (5) reglementează categoria *excepțiilor determinate de existența unui recurs paralel* și a stârnit controverse în privința conformității sale cu art. 126 alin. (6) din Constituție.

Curtea Constituțională a decis că această prevedere nu contravine normelor constituționale, pentru că actele administrative respective nu sunt sustrate de la orice formă de control judecătoresc, ci sunt susceptibile de control pe calea unui recurs paralel, reglementat prin legea organică¹.

Un argument în plus oferă și dispozițiile art. 52 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora condițiile și limitele exercitării dreptului la acțiune al persoanei vătămate de o autoritate publică se stabilesc prin lege organică.

Așa cum rezultă din conținutul lor expres, prevederile art. 5 alin. (2) se referă la acte administrative care întrunesc toate elementele definitorii cuprinse în art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, dar pentru

¹ A se vedea *supra*, pp. 177-178, Decizia Curții Constituționale nr. 182/2006.

care legea instituie expres o procedură specială de contestare, derogatorie de la calea contenciosului administrativ.

Conform art. 5 alin. (3), actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor sunt supuse unui *control limitat*, în sensul că pot fi atacate numai pentru exces de putere, definit de art. 2 alin. (1) lit. n) ca fiind exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor.

Prin Decizia nr. 302 din 1 martie 2011, publicată în M. Of. nr. 316 din 9 mai 2011, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 5 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 și a constatat că sintagma „cele care privesc apărarea și securitatea națională” cuprinsă de acestea este neconstituțională, fiind contrară dispozițiilor art. 126 alin. (6) teza întâi din Constituție. Pentru că legiuitorul nu a intervenit în vederea punerii în acord a prevederii legale cu decizia Curții Constituționale în termen de 45 de zile de la publicarea acesteia, dispoziția constatată ca fiind neconstituțională și-a încetat efectele juridice, potrivit art. 147 alin. (1) din Constituția României. Prin urmare, dacă, prin obiectul lor concret, nu intră în câmpul de aplicare al art. 5 alin. (1) sau (2), actele administrative care privesc apărarea și securitatea națională pot fi supuse controlului instanței de contencios administrativ în condițiile art. 1 și art. 8 din Legea nr. 554/2004.

Din punctul de vedere al *normelor de drept procesual*, art. 5 alin. (4) instituie o derogare pentru categoriile de litigii avute în vedere de alin. (3), în cazul cărora nu sunt aplicabile prevederile art. 14 privind suspendarea executării actului în faza procedurii prealabile administrative.

Art. 5 alin. (4) prevede și inaplicabilitatea art. 21, dar această normă de excepție, anterioară modificărilor aduse Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 262/2007, nu a fost corelată cu actualul conținut al art. 21, care nu mai are ca obiect de reglementare judecarea recursului în situații deosebite, așa cum era în forma inițială a legii, ci privește căile extraordinare de atac.

Art. 6. Actele administrativ-jurisdicționale

(1) Jurisdicțiile administrative speciale sunt facultative și gratuite.

(2) Actele administrative susceptibile, potrivit legii organice, să facă obiectul unei jurisdicții speciale administrative pot fi atacate la instanța de contencios administrativ, cu respectarea dispozițiilor art. 7 alin. (1), dacă partea înțelege să nu exercite procedura administrativ-jurisdicțională.

(3) Actul administrativ-jurisdicțional pentru care, prin lege organică specială, se prevede o cale de atac în fața unei alte jurisdicții administrative speciale poate fi atacat direct la instanța de contencios administrativ, în termen de 15 zile de la comunicare, dacă partea înțelege să renunțe la calea administrativ-jurisdicțională de atac.

(4) Dacă partea care a optat pentru jurisdicția administrativă specială sau pentru calea de atac la un alt organ administrativ-jurisdicțional înțelege să renunțe la aceasta în timpul soluționării litigiului, este obligată să notifice decizia de renunțare organului administrativ-jurisdicțional în cauză. Partea sesizează instanța de contencios administrativ în termen de 15 zile de la notificare, în această situație, procedura administrativă prealabilă prevăzută de art. 7 nu se mai efectuează.



Legislație

◆ Sumar

1. Constituția României: art. 21; 2. Ordonanța Guvernului nr. 121/1998: Capitolul IV; 3. Ordonanța Guvernului nr. 137/2000: art. 20; 4. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006: art. 255, art. 256, art. 269, art. 280, art. 281; 5. Legea nr. 312/2004: art. 57.

◆ Extrase

1. Constituția României (republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003)

~ art. 21 alin. (4). *Accesul liber la justiție*

(4) Jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite.

2. Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 privind răspunderea materială a militarilor (publicată în M. Of. nr. 328 din 29 august 1998)

Capitolul IV. Căile de atac

~ art. 30 – (1) Persoana care consideră că imputarea sau reținerea a fost făcută fără temei sau cu încălcarea legii, precum și cea care, după ce a

semnat un angajament de plată, constată că în realitate nu datorează, parțial sau total, suma pretinsă de unitate poate face contestație, în cel mult 30 de zile de la data comunicării sub semnătură a deciziei de imputare sau de la data semnării angajamentului de plată.

(2) Contestațiile se depun la unitatea care are în evidență debitul și se soluționează de comandantul sau șeful care a emis decizia de imputare sau a cărei comisie a efectuat cercetarea administrativă privind paguba pentru care s-a semnat angajamentul de plată.

(3) Verificarea temeiniciei contestației poate fi făcută de persoana prevăzută la alin. (2) sau de o comisie de soluționare a contestației, numită de aceasta, nefiind obligatoriu ca membrii comisiei să fi participat la efectuarea cercetării administrative.

(4) Hotărârea asupra contestației se pronunță în termen de cel mult 30 de zile de la data înregistrării acesteia și se comunică în scris, în termen de cel mult 15 zile de la pronunțare, unității care are în evidență debitul, precum și celui în cauză.

~ art. 31 – (1) Împotriva hotărârii pronunțate asupra contestației cel nemulțumit poate face plângere în cel mult 15 zile de la data comunicării hotărârii.

(2) Plângerea se depune la unitatea care are în evidență debitul, iar aceasta este obligată să o înainteze comisiei de jurisdicție a imputațiilor în cel mult 5 zile de la înregistrare.

(3) Comisia de jurisdicție a imputațiilor soluționează plângerea în cel mult 60 de zile de la data înregistrării acesteia la comisie.

(4) Hotărârea comisiei de jurisdicție a imputațiilor se consideră definitivă și se comunică unității care are în evidență debitul, precum și celor în cauză, în cel mult 15 zile de la pronunțare.

~ art. 32 – (1) Comisiile de jurisdicție a imputațiilor se înființează, se organizează și funcționează pe baza ordinului conducătorilor instituțiilor publice prevăzute la art. 2, fiind formate din 3-7 membri.

(2) Aceste comisii funcționează în complete compuse din 3 membri, din care unul va fi în mod obligatoriu ofițer de justiție sau licențiat în științe juridice.

~ art. 33 – (1) Atunci când, din motive temeinice, nu s-a efectuat cercetarea administrativă sau nu s-a emis decizia de imputare în termenele prevăzute la art. 23 alin. (1), (2) și la art. 25 alin. (4), precum și în cazul în care decizia de imputare s-a emis împotriva altei persoane decât cea care a

produs paguba ori pentru o pagubă mai mică decât cea reală, comandantul sau șeful unității competent poate cere comisiei de jurisdicție a imputațiilor repunerea în termen. Cererea se face în cel mult 15 zile de la încetarea cauzei care a împiedicat efectuarea cercetării administrative sau emiterea deciziei de imputare ori de la data când comandantul sau șeful unității competent a luat cunoștință că decizia de imputare s-a emis împotriva altei persoane decât cea care a produs paguba sau pentru o pagubă mai mică decât cea reală.

(2) Comisia de jurisdicție a imputațiilor, judecând cererea de repunere în termen, o admite sau o respinge prin hotărâre, care este definitivă. Hotărârea se comunică în cel mult 15 zile de la pronunțare comandantului sau șefului unității care a solicitat repunerea în termen.

(3) Când s-a admis cererea de repunere în termen, termenele prevăzute la art. 23 alin. (1) și (2) și la art. 25 alin. (4) curg de la data înregistrării hotărârii la unitatea în cauză.

~ art. 34 – După expirarea termenelor prevăzute la art. 23 alin. (1) și (2) și la art. 25 alin. (4), paguba se impută celor vinovați de neefectuarea cercetării administrative sau de neemiterea deciziei de imputare, cu excepția situațiilor în care s-a dispus repunerea în termen.

~ art. 35 – (1) Hotărârile definitive pot fi revizuite de organul care le-a pronunțat, la cererea militarilor interesați, a comandanților sau șefilor unităților ori a șefilor organelor de control financiar de gestiune, când au fost descoperite fapte ori acte noi care nu au putut fi prezentate până la data soluționării cauzei, precum și în alte cazuri prevăzute de lege.

(2) Cererea de revizuire se face în cel mult 30 de zile de la data când persoanele interesate au luat cunoștință de actele sau faptele care constituie motivul revizuirii și se depune la unitatea care are în evidență debitul. Unitatea este obligată să înainteze cererea de revizuire la organul competent să o soluționeze în cel mult 3 zile de la înregistrare.

(3) Hotărârea asupra cererii de revizuire se pronunță în cel mult 30 de zile de la data înregistrării acesteia la organul competent să o soluționeze și se comunică în cel mult 15 zile unității care are în evidență debitul și celor în cauză.

~ art. 36 – Dacă pentru paguba produsă s-au stabilit răspunderi materiale în sarcina mai multor persoane, de cererea introdusă de una dintre ele în exercitarea căilor de atac vor beneficia, potrivit cu ceea ce va rezulta privitor la situația fiecăreia, și persoanele care nu au făcut cerere.

~ art. 37 – La soluționarea contestațiilor și a cererilor de revizuire de către comandanți sau șefi de unitate ori de către comisiile de soluționare a contestațiilor, persoanele obligate la plată pot fi citate când ele solicită aceasta în mod expres, precum și în cazurile complexe.

~ art. 38 – (1) La soluționarea cauzelor de către comisia de jurisdicție a imputațiilor, persoanele obligate la plată vor fi citate.

(2) Soluționarea cauzelor se poate face atât la sediul comisiei de jurisdicție a imputațiilor, cât și la sediul unității păgubite.

(3) După deschiderea ședinței, președintele comisiei de jurisdicție a imputațiilor constată dacă sunt ori nu motive de recuzare cu privire la membrii completului, după care dispune citirea sau prezentarea rezumativă a documentelor din dosar și dă cuvântul persoanelor în cauză prezente. Declarațiile acestora se consemnează separat, sub semnătură. Pentru stabilirea adevărului, comisia de jurisdicție a imputațiilor va folosi toate mijloacele de probă admise de lege.

(4) Când persoanele citate nu se pot prezenta din motive temeinic justificate ori procedura nu a fost îndeplinită pentru termenul de judecată fixat sau din alte motive obiective, comisia de jurisdicție a imputațiilor amână cauza pentru un nou termen, întocmind de fiecare dată o încheiere în care va preciza motivul amânării.

~ art. 39 – (1) Comandanții sau șefii unităților, comisiile de soluționare a contestațiilor, comisia de jurisdicție a imputațiilor, pronunțându-se asupra cauzelor, hotărăsc admiterea parțială sau totală, respingerea contestației, a plângerii sau a cererii de revizuire, după caz.

(2) Comisia de jurisdicție a imputațiilor, cu ocazia soluționării cauzelor, are dreptul să propună darea la scădere din evidența contabilă a pagubelor pentru care nu se stabilește răspunderea materială potrivit prezentei ordonanțe.

~ art. 40 – Comandanții sau șefii unităților ori comisiile de soluționare a contestațiilor, plângerilor și cererilor de revizuire, la cererea celor în cauză și pentru motive întemeiate, pot hotărî suspendarea executării deciziei de imputare sau a angajamentului de plată, până la soluționarea cauzei.

~ art. 41 – Persoanele citate ca urmare a exercitării unei căi de atac prevăzute de prezenta ordonanță au dreptul la restituirea cheltuielilor de cazare și transport pe care le-au suportat pentru deplasarea lor în fața comandantului sau șefului unității ori a comisiei competente, în cazul în care au fost exonerate total sau parțial de plata sumei imputate. Restituirea

cheltuielilor se face de către unitatea din care face parte persoana respectivă, pe baza dispoziției date de comandantul sau șeful acesteia ori de comisia care a soluționat cauza.

~ art. 42 – (1) Persoanele interesate care, din motive întemeiate, nu au făcut uz de căile de atac prevăzute la art. 30, 31 și 35 pot cere repunerea în termen în cel mult 15 zile de la încetarea cauzei care le-a împiedicat să uzeze de acele căi de atac.

(2) Cererea de repunere în termen se soluționează de comandantul sau șeful unității ori de comisia care nu a fost sesizată în termen.

~ art. 43 – În situația în care, după epuizarea acestor căi de atac, persoanele obligate la repararea prejudiciului în condițiile prezentei ordonanțe consideră că au fost lezate într-un drept legitim se pot adresa instanței judecătorești competente, potrivit legii.

3. Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare (republicată în M. Of. nr. 166 din 7 martie 2014)

~ art. 20 – (1) Persoana care se consideră discriminată poate sesiza Consiliul în termen de un an de la data săvârșirii faptei sau de la data la care putea să ia cunoștință de săvârșirea ei.

(2) Consiliul soluționează sesizarea prin hotărâre a Colegiului director prevăzut la art. 23 alin. (1).

(3) Prin cererea introdusă potrivit alin. (1), persoana care se consideră discriminată are dreptul să solicite înlăturarea consecințelor faptelor discriminatorii și restabilirea situației anterioare discriminării.

(4) Colegiul director al Consiliului dispune măsurile specifice constatării existenței discriminării, cu citarea obligatorie a părților. Citarea se poate face prin orice mijloc care asigură confirmarea primirii. Neprezentarea părților nu împiedică soluționarea sesizării.

(5) Acțiunea de investigare întreprinsă de Colegiul director se desfășoară la sediul instituției sau în alt loc stabilit de acesta.

(6) Persoana interesată va prezenta fapte pe baza cărora poate fi prezumată existența unei discriminări directe sau indirecte, iar persoanei împotriva căreia s-a formulat sesizarea îi revine sarcina de a dovedi că nu a avut loc o încălcare a principiului egalității de tratament. În fața Colegiului director se poate invoca orice mijloc de probă, respectând regimul constituțional al drepturilor fundamentale, inclusiv înregistrări audio și video sau date statistice.

(7) Hotărârea Colegiului director de soluționare a unei sesizări se adoptă în termen de 90 de zile de la data sesizării și cuprinde: numele membrilor Colegiului director care au emis hotărârea, numele, domiciliul sau reședința părților, obiectul sesizării și susținerile părților, descrierea faptei de discriminare, motivele de fapt și de drept care au stat la baza hotărârii Colegiului director, modalitatea de plată a amenzii, dacă este cazul, calea de atac și termenul în care aceasta se poate exercita.

(8) Hotărârea se comunică părților în termen de 30 de zile de la adoptare și produce efecte de la data comunicării.

(9) Hotărârea Colegiului director poate fi atacată la instanța de contencios administrativ, potrivit legii.

(10) Hotărârile emise potrivit prevederilor alin. (2) și care nu sunt atacate în termenul de 15 zile constituie de drept titlu executoriu.

↳ **Notă:** Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 997/2008, a constatat că dispozițiile art. 20 alin. (3) din O.G. nr. 137/2000 sunt neconstituționale, în măsura în care sunt interpretate în sensul că acordă Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării competența ca, în cadrul activității sale jurisdicționale, să anuleze ori să refuze aplicarea unor acte normative cu putere de lege, considerând că sunt discriminatorii, și să le înlocuiască cu norme create pe cale judiciară sau cu prevederi cuprinse în alte acte normative.

4. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii (publicată în M. Of. nr. 418 din 15 mai 2006)

~ art. 255 – (1) Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept ori într-un interes legitim printr-un act al autorității contractante, prin încălcarea dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice, poate solicita, prin contestație, anularea actului, obligarea autorității contractante de a emite un act, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim pe cale administrativ-jurisdicțională, în condițiile prezentei ordonanțe de urgență.

(2) În sensul prevederilor alin. (1), prin persoană vătămată se înțelege orice operator economic care:

a) are sau a avut un interes legitim în legătură cu respectiva procedură de atribuire;

b) a suferit, suferă sau riscă să sufere un prejudiciu ca o consecință a unui act al autorității contractante, de natură să producă efecte juridice, ori ca urmare a nesoluționării în termenul legal a unei cereri privind respectiva procedură de atribuire.

(3) În sensul prevederilor alin. (1), prin act al autorității contractante se înțelege orice act administrativ, orice altă operațiune administrativă care produce sau poate produce efecte juridice, neîndeplinirea în termenul legal a unei obligații prevăzute de prezenta ordonanță de urgență, omisiunea ori refuzul de a emite un act sau de a efectua o anumită operațiune, în legătură cu sau în cadrul procedurii de atribuire.

(4) Orice referire, pe parcursul prezentului capitol, la aplicarea procedurii de atribuire include toate cazurile menționate la art. 9, precum și orice alte contracte sau proceduri care intră în sfera de aplicare a dispozițiilor prezentei ordonanțe de urgență.

(5) Soluționarea contestațiilor privind atribuirea contractelor de delegare a gestiunii unui serviciu comunitar de utilități publice pentru care legislația specifică face trimitere la aplicarea prezentei ordonanțe de urgență se realizează conform prezentului capitol.

~ art. 256 alin. (1) – În vederea soluționării contestațiilor pe cale administrativ-jurisdicțională, partea care se consideră vătămată are dreptul să se adreseze Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, cu respectarea prevederilor art. 256² și 270-271.

~ art. 269 – Procedura de soluționare a contestațiilor se desfășoară cu respectarea principiilor legalității, celerității, contradictorialității și a dreptului la apărare.

~ art. 280 – (1) Decizia prin care Consiliul anulează în tot sau în parte actul atacat este obligatorie pentru autoritatea contractantă.

(2) În cazul în care termenul prevăzut de art. 278 alin. (4) nu este respectat de autoritatea contractantă, se aplică conducătorului unității care nu a efectuat toate demersurile necesare pentru ducerea la îndeplinire a deciziei Consiliului sau persoanei obligate sancțiunea prevăzută la art. 294 alin. (2).

(3) Decizia Consiliului este obligatorie pentru părți, contractul de achiziție publică încheiat cu nerespectarea deciziei Consiliului fiind lovit de nulitate absolută.

~ art. 281 alin. (1)-(2) – (1) Deciziile Consiliului privind soluționarea contestației pot fi atacate de către autoritatea contractantă și/sau de către orice persoană vătămată, în sensul art. 255 alin. (2), cu plângere la instanța judecătorească prevăzută la art. 283 alin. (1), în termen de 10 zile de la comunicare, atât pentru motive de nelegalitate, cât și de netemeinicie.

(2) Plângerea va fi formulată în scris și va fi motivată, dispozițiile art. 270 alin. (1) aplicându-se în mod corespunzător.

5. Legea nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României (publicată în M. Of. nr. 582 din 30 iunie 2004)

~ art. 57. *Sanțiuni*

(1) Pentru nerespectarea prevederilor prezentei legi precum și a regulamentărilor și hotărârilor Consiliului de administrație al Băncii Naționale a României, în cazurile care nu cad sub incidența Legii nr. 58/1998 privind activitatea bancară, cu modificările și completările ulterioare, guvernatorul, prim-viceguvernatorul și viceguvernatorii, în conformitate cu regulamentul intern aprobat de către Consiliul de administrație al Băncii Naționale a României, pot aplica următoarele sancțiuni:

a) avertisment scris;

b) amendă de la 5.000.000 lei la 50.000.000 lei; amenzile încasate se fac venit la bugetul de stat;

c) suspendarea parțială sau totală, pe un termen de până la 90 de zile, a autorizației acordate de Banca Națională a României;

d) retragerea autorizației acordate de Banca Națională a României.

(2) Contestațiile pot fi formulate în termen de 15 zile de la data comunicării sancțiunii și se soluționează de Consiliul de administrație al Băncii Naționale a României, în maximum 30 de zile de la primirea acestora.

(3) În termen de 15 zile de la comunicare, hotărârile Consiliului de administrație al Băncii Naționale a României pot fi contestate la Curtea de Apel București.

(4) În termenul prevăzut la alin. (2), contestațiile pot fi formulate și direct la Curtea de Apel București.



Decizii ale Curții Constituționale

1. Liberul acces la justiție

Prin *Decizia nr. 1 din 8 februarie 1994 privind liberul acces la justiție al persoanelor în apărarea drepturilor, libertăților și intereselor lor legitime, publicată în Monitorul Oficial nr. 69 din 16 martie 1994*, Curtea Constituțională a decis următoarele:

a. Instituirea unei proceduri administrativ-jurisdicționale nu este contrară principiului prevăzut de art. 21 din Constituție privind liberul acces la justiție, cât timp decizia organului administrativ de jurisdicție poate fi atacată în fața unei instanțe judecătorești.

b. Accesul la structurile judecătorești și la mijloacele procedurale, inclusiv la căile de atac, se face cu respectarea regulilor de competență și procedura de judecată stabilite de lege.

c. Liberul acces la justiție se realizează numai în respectul egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, astfel încât orice excludere care ar avea semnificația încălcării egalității de tratament juridic este neconstituțională.

În legătura cu prima problemă, referitoare la legitimitatea constituțională a procedurilor administrativ-jurisdicționale, Plenul Curții Constituționale a considerat ca este de competența exclusivă a legiuitorului de a institui asemenea proceduri destinate, în general, să asigure soluționarea mai rapidă a unor categorii de litigii, descongestionarea instanțelor judecătorești de cauzele ce pot fi rezolvate pe această cale, evitarea cheltuielilor de judecată. Astfel, procedura administrativ-jurisdicțională constituie o măsură de protecție, care deci nu poate avea ca scop, în niciun mod, limitarea accesului la justiție.

Întrucât, potrivit normelor constituționale, justiția se înfăptuiește de Curtea Supremă de Justiție și de celelalte instanțe judecătorești prevăzute de lege, existența unor organe administrative de jurisdicție nu poate să ducă la înlăturarea intervenției instanțelor judecătorești, în condițiile stabilite de lege.

Această consecință rezultă și din exigențele principiului separației puterilor în stat care, în ceea ce privește relația dintre administrația publică și autoritatea judecătorească, exclude posibilitatea ca un organ al administrației publice, chiar cu caracter jurisdicțional, să se substituie autorității judecătorești. Ca urmare, hotărârea organului de jurisdicție administrativă este supusă controlului judecătoresc al instanței de contencios administrativ sau al altei instanțe competente, potrivit legii, iar părților nu li se poate limita exercitarea acestui drept consfințit de prevederile Constituției.

Liberul acces la justiție presupune accesul la mijloacele procedurale prin care justiția se înfăptuiește. De aceea, în legătură cu cea de-a doua problemă,

referitoare la compatibilitatea unor proceduri speciale sau a particularităților procedurale pentru exercitarea drepturilor procesuale ale părților cu principiul liberului acces la justiție, Curtea Constituțională a considerat că revine exclusiv legiuitorului competența de a institui regulile de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești.

Este, de altfel, o soluție ce rezultă în mod categoric din dispozițiile art. 125 alin. (3) din Constituție, potrivit căroră „competența și procedura de judecată sunt stabilite de lege”, și ale art. 128, în conformitate cu care „împotriva hotărârilor judecătorești, părțile interesate și Ministerul Public pot exercita căile de atac, în condițiile legii”¹. Judecătorul „spune dreptul” pentru soluționarea unui litigiu, dar numai în formele și în condițiile procedurale instituite de lege. Pe cale de consecință, legiuitorul poate institui, în considerarea unor situații deosebite, reguli speciale de procedură, ca și modalitățile de exercitare a drepturilor procedurale, principiul liberului acces la justiție presupunând posibilitatea neîngrădită a celor interesați de a utiliza aceste proceduri în formele și în modalitățile instituite de lege. De aceea, regula art. 21 alin. (2) din Constituție, potrivit căreia nicio lege nu poate îngredi accesul la justiție, are ca semnificație faptul ca legiuitorul nu poate exclude de la exercițiul drepturilor procesuale pe care le-a instituit nicio categorie sau grup social.

În legătură cu cea de-a treia problemă, privind asigurarea egalității cetățenilor în exercitarea drepturilor lor procesuale, inclusiv a căilor de atac, Curtea Constituțională a considerat că în instituirea regulilor de acces al justițiabililor la aceste drepturi, legiuitorul este ținut de respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, prevăzut de art. 16 alin. (1) din Constituție. De aceea, nu este contrară acestui principiu instituirea unor reguli speciale, inclusiv în ceea ce privește căile de atac, cât timp ele asigură egalitatea juridică a cetățenilor în utilizarea lor. Principiul egalității în fața legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite.

2. Contestarea actului administrativ fiscal. Procedură administrativă

Prin *Decizia nr. 409 din 12 octombrie 2004, publicată în Monitorul Oficial nr. 1063 din 16 noiembrie 2004*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 174-187 C. pr. fisc., considerând că acestea nu instituie jurisdicții speciale administrative, în sensul art. 21 alin. (4) din Constituție, republicată.

¹ Decizia este anterioară republicării Constituției României, ca urmare a Legii de reunire nr. 429/2003, aprobată prin Referendumul național din 18-19 octombrie 2003. Normele citate se regăsesc în prezent în conținutul art. 126 alin. (2) și, respectiv, al art. 129.

Curtea a reținut că textele din Codul de procedură fiscală reglementează proceduri de recurs administrativ, prin care se lasă posibilitatea organelor care au emis actele administrative atacate sau organelor superioare acestora de a reveni asupra măsurilor luate sau de a le redimensiona în limitele prevăzute de lege.

Asemenea proceduri, în care soluționarea plângerilor și a contestațiilor introduse de persoanele interesate este atribuită însuși organului care a emis actul atacat sau organului ierarhic superior acestuia, nu întrunesc elementele definitorii ale activității de jurisdicție – caracterizată prin soluționarea de către un organ independent și imparțial a litigiilor privind existența, întinderea sau exercitarea drepturilor subiective –, ele fiind specifice funcției administrative.

Actele de soluționare de către organele administrative a contestațiilor, respectiv a reclamațiilor formulate potrivit dispozițiilor din Codul de procedură fiscală nu sunt, așadar, acte de jurisdicție, ci acte administrative supuse cenzurii instanței de judecată.

↳ **Notă:** Curtea Constituțională a menținut aceste considerente și în alte decizii (nr. 478/2004, nr. 563/2006 ș.a.).

3. Consiliul Concurenței. Procedura administrativă. Dreptul la un proces echitabil

Prin *Decizia nr. 5 din 10 ianuarie 2006, publicată în Monitorul Oficial nr. 135 din 13 februarie 2006*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 17 alin. (1), art. 20, art. 21 alin. (2), art. 26 lit. b) și c), art. 33, art. 34, art. 40 alin. (1), art. 43 alin. (1), art. 44 și ale art. 45 lit. a) teza finală din Legea concurenței nr. 21/1996, republicată.

Autorul excepției a susținut că dispozițiile legale criticate încalcă prevederile constituționale ale art. 1 alin. (4), referitoare la principiul separației puterilor în cadrul democrației constituționale, art. 21 alin. (3), privind dreptul la un proces echitabil, art. 23 alin. (11), care consacră prezumția de nevinovăție, art. 124, referitor la înfăptuirea justiției, art. 126 alin. (1), (2) și (5), privind instanțele judecătorești, precum și prevederile art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a constatat că niciuna dintre reglementările criticate nu conduce la concluzia că autoritatea de concurență (Consiliul Concurenței) ar avea atât atribuții administrative, cât și jurisdicționale.

Curtea Constituțională a considerat că procedura prin care Consiliul Concurenței își îndeplinește atribuțiile stabilite de lege, în principal de a constata și sancționa practicile anticoncurențiale, prezintă anumite similitudini

cu procedurile jurisdicționale, fără a se identifica însă cu acestea, întrucât Consiliul nu soluționează un litigiu privind existența, întinderea sau exercitarea drepturilor subiective ale unei persoane – atribuții de esență activității jurisdicționale – și nici nu adoptă măsuri de tragere la răspundere juridică de competența instanțelor judiciare, ci efectuează operații tehnico-juridice de cercetare, deliberare și decizie, specifice inițierii și adoptării oricărui act administrativ.

Curtea constată că nici critica privind încălcarea dreptului la un proces echitabil sau a prezumției de nevinovăție nu este întemeiată, atâta timp cât deciziile adoptate de Plenul Consiliului Concurenței pot fi atacate în fața unei instanțe judecătorești, în procedura de contencios administrativ, la Curtea de Apel București. Împotriva sentinței Curții de Apel București, atât Consiliul Concurenței, cât și agenții economici supuși măsurilor dispuse de instanță pot introduce recurs la Înalta Curte de Casație și Justiție (în același sens, a se vedea și decizia nr. 683 din 10 octombrie 2006).

4. Jurisdicția administrativă a achizițiilor publice. Caracter facultativ. Constituționalitatea art. 255 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006

Prin Decizia nr. 284 din 27 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial nr. 344 din 21 mai 2012, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 255 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii. În esență, instanța de contencios constituțional a reținut că din economia dispozițiilor criticate se reține că aceasta nu restricționează dreptul persoanelor care se consideră vătămate de a alege calea de atac în justiție, drept pe care îl prescrie art. 21 alin. (4) din Constituție, transpusă ca normă de principiu și în Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Astfel, în cuprinsul art. 255 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006 legiuitorul nu a stabilit obligația persoanelor de a urma numai calea administrativ-jurisdicțională în fața Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor. Dimpotrivă, sintagma „poate solicita” are semnificația de recunoaștere în persoana contestatorului a facultății de a demara o cale de atac administrativ-jurisdicțională, iar nicidecum a obligației de a urma această cale.

Concluzia se desprinde și din dispozițiile art. 256 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006, care dispun *expressis verbis* că, în vederea soluționării contestațiilor pe cale administrativ-jurisdicțională, partea care se consideră vătămată are dreptul să se adreseze Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, deci nu obligația.

Așadar, contrar argumentației pe care se bazează autoarea excepției, textele O.U.G. nr. 34/2006 nu fixează imperativ urmarea căii de atac administrativ-jurisdicționale, ci o prevăd ca facultate de care beneficiază persoana care se consideră vătămată. De altfel, rațiunea pentru care legiuitorul a prevăzut această cale o constituie specificul și implicațiile sociale, o modalitate eficientă de prevenire și limitare a abuzului de drept, având în vedere faptul că soluționarea contestațiilor în materia achizițiilor publice este necesar să se desfășoare și să se judece după o procedură caracterizată prin celeritate, or, este cunoscut faptul că judecarea proceselor în această materie s-ar putea întinde pe o perioadă foarte lungă.

Existența acestei căi nu împiedică respectiva persoană să apeleze la calea de atac judiciară, la instanțele de judecată, în măsura în care apreciază că aceasta îi servește mai bine interesele. Nicio dispoziție din cuprinsul O.U.G. nr. 34/2006 nu prevede că actele autorităților contractante pot fi atacate numai la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor, astfel cum nicio dispoziție din același act normativ nu împiedică persoana să se adreseze numai instanțelor de judecată.

Neexistând stabilită o interdicție în privința sesizării directe a instanțelor de judecată, persoanele pot recurge la această sesizare. În sprijinul acestei concluzii vin și trebuie reținute prevederile art. 8 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, potrivit căreia „instanța de contencios administrativ este competentă să soluționeze litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ (...)”.

S-a făcut trimitere, de asemenea, la jurisprudența CEDO, dar și la prevederile legislației europene, respectiv ale Directivei 2007/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2007 de modificare a Directivelor 89/665/CEE și 92/13/CEE ale Consiliului în ceea ce privește ameliorarea eficacității căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene seria L nr. 335/31 din 20 decembrie 2007, care statuează că „statele membre adoptă măsurile necesare pentru a garanta că, în ceea ce privește contractele circumscrise domeniului (de aplicare a Directivei 2004/18/CE), deciziile luate de autoritățile contractante pot fi supuse unor căi de atac efective și, în special, cât se poate de rapide (...)”.

Având în vedere cele prezentate mai sus, Curtea a conchis că nu poate reține neconstituționalitatea prevederilor criticate, întrucât acestea nu îngreșesc accesul liber la justiție, și nici susținerea potrivit căreia acestea instituie caracterul obligatoriu al procedurii administrativ-jurisdicționale pentru soluționarea contestațiilor împotriva actelor emise de autoritățile contractante, în materia achizițiilor publice.



Doctrină

1. „Sintagma «jurisdicții speciale administrative» are în vedere acele activități de soluționare a litigiilor care se desfășoară în fața unui organ administrativ-jurisdicțional prin emiterea unui act administrativ-jurisdicțional. *Nu intră în această categorie (...) recursurile prealabile sau ierarhice, cerute de unele acte normative drept condiții pentru introducerea unei acțiuni în justiție, între care și Legea contenciosului administrativ, recursuri care nu presupun contradictorialitatea, soluționându-se pe baza unor reguli ale procedurii administrative necontencioase*” [D. Apostol Tofan, *Modificările esențiale aduse instituției contenciosului administrativ prin noua lege cadru în materie (II)*, în C. Jud. nr. 4/2005, pp. 78-91].

2. „Anterior revizuirii Legii fundamentale, Curtea de Conturi nu era singura autoritate administrativ-jurisdicțională. În acest sens, Curtea Constituțională a statuat, cu valoare de principiu, că **instituirea unei proceduri administrativ-jurisdicționale nu este contrară principiului liberului acces la justiție**, cât timp decizia organului administrativ de jurisdicție poate fi atacată în fața unei instanțe judecătorești. De asemenea, noul cadru constituțional permite instituirea de jurisdicții administrative, care au caracter facultativ și gratuit. Un exemplu tipic de astfel de organ administrativ-jurisdicțional este comisia de jurisdicție a imputațiilor, care are atribuții stabilite prin O.G. nr. 121/1998, *privind răspunderea materială a militarilor*” (D. Cimpoeu, *Actul jurisdicțional – delimitări conceptuale*, în RDP nr. 1/2007, pp. 59-70).

3. „Contestațiile formulate în cadrul procedurii de atribuire a contractelor de achiziții publice, conform art. 266 și urm. din O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii¹, sunt căi administrativ-jurisdicționale care se soluționează de către Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor, definit, așa cum arătam anterior, în art. 257 din aceeași ordonanță, drept organism independent cu activitate administrativ-jurisdicțională.

În forma ei anterioară, O.U.G. nr. 34/2006 prevedea, în art. 255 alin. (1), că «persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act al autorității contractante, cu încălcarea dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice, are dreptul de a contesta actul respectiv pe cale

¹ Publicată în M. Of. nr. 418 din 15 mai 2006, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 337/2006, publicată în M. Of. nr. 625 din 20 iulie 2006, cu modificările și completările ulterioare.

administrativ-jurisdicțională, în condițiile prezentei ordonanțe de urgență, sau în justiție, în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările ulterioare».

Oferind alternativa acțiunii în justiție, textul normativ respecta caracterul facultativ al jurisdicțiilor administrative speciale, statuat în art. 21 alin. (4) din Constituția României.

Investită cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 255 alin. (1) din Ordonanță, în acea formă, Curtea Constituțională a constatat că acestea satisfăceau pe deplin cerința constituțională consacrată de art. 21 alin. (4), persoana vătămată având posibilitatea de a opta între contestarea actului administrativ pe calea administrativ-jurisdicțională și formularea unei acțiuni direct în fața instanței judecătorești, în temeiul dreptului comun în materia contenciosului administrativ¹.

Într-o altă decizie, Curtea Constituțională a reținut că reglementarea specială a procedurii de a contesta de către persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act al autorității contractante pe cale administrativ-jurisdicțională, în condițiile ordonanței de urgență analizate, nu este obligatorie, cum susține autorul excepției. Potrivit dispozițiilor legale criticate, persoana care contestă poate alege această cale administrativ-jurisdicțională sau se poate adresa justiției, în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, având asigurat astfel accesul la justiție².

După modificările aduse prin Legea nr. 278/2010³, prevederea citată mai sus a căpătat însă următorul conținut:

«Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept ori într-un interes legitim printr-un act al autorității contractante, prin încălcarea dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice, poate solicita, prin contestație, anularea actului, obligarea autorității contractante de a emite un act, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim pe cale administrativ-jurisdicțională, în condițiile prezentei ordonanțe de urgență».

După cum se poate lesne observa, textul nu mai prevedea expres posibilitatea părții de a opta pentru acțiunea în justiție, inducând ideea că procedura administrativ-jurisdicțională a devenit obligatorie, intrând în coliziune cu principiul constituțional al caracterului facultativ al jurisdicțiilor speciale administrative. Era interesant ce urma să decidă Curtea Constituțională, în

¹ Decizia nr. 318 din 13 martie 2008, publicată în M. Of. nr. 320 din 23 aprilie 2008.

² Decizia nr. 1 din 8 ianuarie 2009, publicată în M. Of. nr. 48 din 27 ianuarie 2009.

³ Publicată în M. Of. nr. 898 din 31 decembrie 2010.

condițiile în care cu privire la reglementarea anterioară a afirmat tranșant că tocmai posibilitatea de opțiune între procedura administrativ-jurisdicțională și acțiunea în justiție asigură conformitatea cu Constituția. Ei bine, prin Decizia nr. 284 din 27 martie 2012, publicată în M. Of. nr. 344 din 21 mai 2012, instanța de contencios constituțional a respins, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 255 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, reținând că norma criticată nu restricționează dreptul persoanelor care se consideră vătămate de a alege calea de atac în justiție, drept pe care îl prescrie art. 21 alin. (4) din Constituție, transpusă ca normă de principiu și în Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004, pentru că sintagma «poate solicita» are semnificația de recunoaștere în persoana contestatorului a facultății de a demara o cale de atac administrativ-jurisdicțională, iar nicidecum a obligației de a urma această cale” (G. Bogasiu, *Justiția actului administrativ. O abordare biunivocă*, Ed. Universul Juridic, București, 2013, pp. 130-132).



Jurisprudență

1. Act administrativ fiscal. Contestație. Cale administrativă de atac

Contestația împotriva actelor administrative fiscale este definită expres de art. 175 alin. (1) C. pr. fisc. (art. 205, în forma actuală a Codului de procedură fiscală – n.n.) drept o cale administrativă de atac, care nu se confundă cu jurisdicția administrativă, chiar dacă în procedura de soluționare pot fi identificate unele elemente caracteristice acestora din urmă (contradictorialitatea și dreptul la apărare) (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2586 din 18 mai 2007, nepublicată).

2. Act administrativ fiscal. Contestație. Cale administrativă de atac. Distincția față de jurisdicția administrativă

În privința actului administrativ fiscal este necesară parcurgerea procedurii administrative reglementate în art. 205 și urm. C. pr. fisc.

Astfel, potrivit textului menționat, persoana care se consideră lezată în drepturile sale printr-un act administrativ fiscal poate formula împotriva acestuia contestație, care este o cale administrativă de atac, organul fiscal competent pronunțându-se prin decizie.

Ca natură juridică, contestația administrativă are caracterul recursului prealabil și nu poate fi confundată cu jurisdicțiile administrative.

Potrivit art. 6 din Legea nr. 554/2004, jurisdicțiile administrative speciale sunt facultative și gratuite, însă procedura de contestare a actelor administrative fiscale nu face parte din categoria jurisdicțiilor administrative speciale.

Așa cum rezultă din prevederile art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 554/2004, prin jurisdicție administrativă specială se înțelege activitatea înfăptuită de o autoritate administrativă, care are competența legală de a soluționa un conflict privind un act administrativ, după o procedură bazată pe principiile contradictorialității, asigurării dreptului la apărare și al independenței respectivei autorități.

În cazul actelor fiscale, contestația are caracterul plângerii prealabile prin care se solicită reexaminarea actului fiscal în sensul revocării sau modificării lui, fiind astfel un recurs administrativ.

Procedura de soluționare a contestațiilor introduse de persoanele interesate este atribuită emitentului actului atacat sau organului ierarhic superior și, ca urmare, nu întrunește elementele definitorii ale activității de jurisdicție, caracterizată prin soluționarea de către un organ independent și imparțial.

În concluzie, procedura de soluționare a contestațiilor împotriva actelor administrative fiscale reglementată în Codul de procedură fiscală este o procedură administrativă prealabilă, și nu o procedură administrativ-jurisdicțională.

Această procedură constituie o condiție de exercitare a dreptului la acțiune în contenciosul administrativ a cărei neîndeplinire atrage inadmisibilitatea acțiunii.

Textul art. 6 din Legea nr. 554/2004 nu este aplicabil în cazul plângerii sau contestației administrative formulate împotriva unui act administrativ pentru care legiuitorul a instituit o procedură prealabilă, fără caracter jurisdicțional (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3514 din 14 septembrie 2012*).

3. Act administrativ fiscal. Contestație. Cale administrativă de atac. Distincția față de jurisdicția administrativă. Obiectul acțiunii judiciare

Analiza legislației aplicabile în materia anulării actelor administrative fiscale relevă faptul că obiectul controlului judiciar îl constituie, potrivit

art. 218 C. pr. fisc., decizia privind soluționarea contestației, alături de actele fiscale privind stabilirea și modificarea obligațiilor fiscale.

Potrivit art. 205 C. pr. fisc., împotriva titlului de creanță, ce reprezintă titlul prin care se constată creanța bugetară, precum și a celorlalte acte administrative fiscale se poate formula contestație, care este o cale administrativă de atac.

Contestația, drept cale administrativă de atac, este sinonimă plângerii prealabile reglementate de art. 7 din Legea nr. 554/2004.

Decizia adoptată în soluționarea contestației este un act administrativ, care se pronunță în cadrul unui recurs administrativ, și nu un act administrativ-jurisdicțional, întrucât procedura contestației nu se circumscrie noțiunii de jurisdicție administrativă, reglementată de art. 6 din Legea nr. 554/2004, așa cum greșit susține recurenta.

Totodată, Înalta Curte arată că jurisdicția administrativă este definită ca fiind acea activitate de soluționare cu putere de adevăr legal, de către un organ de stat independent față de părțile în litigiu, a unor conflicte juridice care le-au fost date în competență prin lege, activitate care se finalizează printr-un act jurisdicțional, împotriva căruia sunt prevăzute căi de atac.

Actul administrativ-jurisdicțional se emite de o autoritate administrativă independentă, investită cu atribuții de jurisdicție administrativă.

În cazul deciziilor adoptate în soluționarea contestației, organul administrativ nu îndeplinește cerința de independență față de părți, procedura soluționării contestației fiind atribuită însuși organului care a emis actul fiscal sau organului ierarhic superior.

În consecință, procedura de contestare reglementată în Codul de procedură fiscală este o procedură administrativă prealabilă, iar parcurgerea acestei căi administrative de atac reprezintă o condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ.

Contestația administrativă nu înlătură dreptul la acțiune, așa cum prevede art. 205 C. pr. fisc., dar același text face trimitere la exercitarea acțiunii în condițiile legii.

Or, una dintre condițiile de exercitare a acțiunii reglementate în Legea contenciosului administrativ este aceea a îndeplinirii procedurii prealabile și mai mult în cazul actelor administrative fiscale obiectul controlului

judiciar îl constituie deciziile emise în soluționarea contestațiilor, așa cum rezultă din dispozițiile art. 218 C. pr. fisc.

În fine, Înalta Curte apreciază că sunt nefondate criticile recurentului și în considerarea deciziilor Curții Constituționale, referirile primei instanțe la cele statuate în respectivele decizii nefiind nerelevante câtă vreme vizează tocmai împrejurarea că dispozițiile din Codul de procedură fiscală nu instituie jurisdicții speciale administrative, în sensul art. 21 alin. (4) din Constituție, procedurile de recurs administrativ reglementate în această materie neîntrunind elementele definitorii ale activității de jurisdicție, pentru argumentele deja arătate (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3558 din 18 septembrie 2012*).

4. Angajarea răspunderii materiale a personalului militar. Procedură administrativ-jurisdicțională. Obiectul acțiunii

Așa cum rezultă din expunerea rezumativă cuprinsă la pct. I din prezenta decizie, acțiunea în contencios administrativ formulată de reclamantă are ca obiect anularea unor acte juridice privind angajarea răspunderii sale materiale, potrivit normelor statuate în O.G. nr. 121/1998 privind răspunderea materială a militarilor.

Anterior investirii instanței, împotriva deciziei de imputare nr. 725684 din 29 martie 2011 au fost exercitate căile de atac administrativ-jurisdicționale reglementate în art. 30 și urm. din O.G. nr. 121/1998, procedura administrativ-jurisdicțională fiind finalizată prin hotărârea nr. 50 din 12 iulie 2011, emisă de Comisia de Jurisdicție a Imputațiilor din cadrul Ministerului Internelor și Reformei Administrative, act administrativ-jurisdicțional cu caracter definitiv, potrivit art. 31 alin. (4) din aceeași ordonanță.

La rândul său, Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ definește actul administrativ-jurisdicțional ca fiind actul emis de o autoritate administrativă investită, prin lege organică, cu atribuții de jurisdicție administrativă specială [art. 1 alin. (1) lit. d)], iar în art. 6 sunt enunțate anumite reguli procedurale în considerarea caracterului facultativ al jurisdicțiilor administrative speciale, stabilit, cu rang de principiu, în Constituția României, în virtutea căruia actele administrative susceptibile de a face obiectul unei jurisdicții speciale administrative pot fi atacate la

instanța de contencios administrativ, cu respectarea dispozițiilor art. 7 alin. (1), referitoare la procedura prealabilă administrativă, dacă partea înțelege să nu exercite procedura administrativ-jurisdicțională.

Dacă însă persoana care se consideră vătămată a optat pentru procedura administrativ-jurisdicțională, în lipsa unor prevederi exprese derogatorii, actul administrativ-jurisdicțional prin care este finalizată procedura va constitui obiectul acțiunii în contencios administrativ, în temeiul art. 1 alin. (1) și art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 (ICCJ, *s. cont. adm. fisc.*, dec. nr. 3386 din 5 iulie 2012).

5. Angajarea răspunderii materiale a personalului militar. Acte emise în procedura administrativ-jurisdicțională. Căi de contestare

Astfel, decizia administrativ-jurisdicțională nr. (...), prin care au fost desființate procesul-verbal de cercetare administrativă, decizia de imputare și actele subsecvente din primul ciclu al procedurii de antrenare a răspunderii materiale, a fost emisă în temeiul art. 39 alin. (1) din O.G. nr. 121/1998 și a constituit etapa finală a procedurii, rămânând definitivă ca urmare a necontestării ei în justiție, conform art. 43 din O.G. nr. 121/1998.

În schimb, decizia nr. (...), deși cuprinde, în motivarea în drept, și o referire la prevederile art. 39 alin. (1) din O.G. nr. 121/1998, a fost emisă în realitate în baza normelor speciale cuprinse în art. 33 din O.G. nr. 121/1998, având următorul conținut: „(1) Atunci când, din motive temeinice, nu s-a efectuat cercetarea administrativă sau nu s-a emis decizia de imputare în termenele prevăzute la art. 23 alin. (1), (2) și la art. 25 alin. (4), precum și în cazul în care decizia de imputare s-a emis împotriva altei persoane decât cea care a produs paguba ori pentru o pagubă mai mică decât cea reală, comandantul sau șeful unității competent poate cere comisiei de jurisdicție a imputațiilor repunerea în termen. Cererea se face în cel mult 15 zile de la încetarea cauzei care a împiedicat efectuarea cercetării administrative sau emiterea deciziei de imputare ori de la data când comandantul sau șeful unității competent a luat cunoștință că decizia de imputare s-a emis împotriva altei persoane decât cea care a produs paguba sau pentru o pagubă mai mică decât cea reală.

(2) Comisia de jurisdicție a imputațiilor, judecând cererea de repunere în termen, o admite sau o respinge prin hotărâre, care este definitivă. Hotărârea se comunică în cel mult 15 zile de la pronunțare comandantului sau șefului unității care a solicitat repunerea în termen.

(3) Când s-a admis cererea de repunere în termen, termenele prevăzute la art. 23 alin. (1) și (2) și la art. 25 alin. (4) curg de la data înregistrării hotărârii la unitatea în cauză.

Prin urmare, hotărârea are ca efect doar repunerea în termenele de declanșare a procedurii de stabilire și recuperare a pagubelor și, fiind comunicată numai comandantului sau șefului unității care a solicitat repunerea în termen, este practic sustrasă de la un control judecătoresc exercitat pe cale separată, persoana care se consideră lezată având posibilitatea să o conteste după finalizarea procedurii, odată cu ordinul sau decizia de imputare (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 567 din 7 februarie 2014*).

6. Jurisdicția administrativă în materia discriminării. Calitate procesuală activă în procedura administrativ-jurisdicțională

Astfel, în temeiul art. 20 alin. (1) din O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată, CNCD poate fi sesizat de *persoana care se consideră discriminată*, alin. (6) al aceluiași articol impunând persoanei interesate obligația de a dovedi existența unor fapte care permit a se presupune existența unei discriminări directe sau indirecte.

Pe lângă persoana care se consideră discriminată, calitate procesuală în jurisdicția administrativă a discriminării au și organizațiile neguvernamentale care au ca scop apărarea drepturilor omului sau au un interes legitim în combaterea discriminării, conform art. 28 din O.G. nr. 137/2000.

Prevederile Ordonanței au fost interpretate și detaliate, pentru organizarea punerii lor în aplicare, prin Procedura internă de soluționare a petițiilor și sesizărilor în fața Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării, aprobată prin Ordinul nr. 144/2000, care în art. 5 definește „petentul” drept persoana care se consideră discriminată și sesizează Consiliul cu privire la săvârșirea faptei de discriminare *împotriva sa*, iar în

art. 7 definește „persoana interesată” ca fiind ori persoana care se consideră discriminată și sesizează Consiliul cu privire la fapta de discriminare săvârșită împotriva sa, ori organizațiile neguvernamentale sau alte persoane care au un interes legitim în combaterea discriminării și reprezintă o persoană, un grup de persoane sau o comunitate împotriva căreia s-a săvârșit o faptă de discriminare.

Cum intimatul-reclamant a formulat petiția în nume propriu și nu a sesizat săvârșirea unei fapte concrete de discriminare împotriva sa, nerezultând, din probele cauzei, că și-a manifestat intenția de a participa la evenimentul cultural, dar i-a fost refuzat accesul, ci a exprimat o potențială nemulțumire generală a persoanelor care nu aparțin etniei maghiare, soluția pronunțată de curtea de apel reflectă interpretarea greșită a prevederilor menționate mai sus.

În plus, Înalta Curte reține că normele speciale din materia prevenirii și combaterii discriminării concordă cu reglementarea generală a contenciosului administrativ, cuprinsă în Legea nr. 554/2004, care în art. 8 alin. (1¹) statuează că „persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat pot formula capete de cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat”.

În speță, intimatul-reclamant nu a invocat și nu a dovedit încălcarea unui interes legitim privat, iar interesul legitim public nu a fost ignorat de Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, care, în exercitarea atribuțiilor prevăzute în art. 19 din O.G. nr. 137/2000, a apreciat că se impune emiterea unei recomandări către Primăria Sfântul Gheorghe, în sensul adoptării măsurilor apte să elimine excluderea cetățenilor români și de alte naționalități decât cea maghiară de la manifestările culturale sau de altă natură organizate în plan local (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 226 din 18 ianuarie 2013).



Repere ale jurisprudenței CEDO

Procedură administrativ-jurisdicțională. Cerințele art. 6 din Convenție. Controlul de legalitate exercitat de o instanță

1. În hotărârea din 24 mai 2005, publicată în M. Of. nr. 210 din 8 martie 2006 (cauza *Buzescu c. României*), CEDO a reiterat faptul că art. 6 alin. (1) din Convenție nu obligă statele părți să supună litigiile asupra drepturilor și obligațiilor cu caracter civil unei proceduri care să respecte integral, în toate etapele, cerințele art. 6.

Intervenția inițială a organismelor administrative sau profesionale, care au sau nu prerogative judiciare, dar nu îndeplinesc toate cerințele, poate fi justificată dacă aceste organisme se supun controlului ulterior al unui organ judiciar cu competență deplină, care garantează drepturile prevăzute de art. 6 alin. (1) din Convenție.

2. În cauza *Le Compte Van Leuven și De Meyere c. Belgiei*¹, CEDO a stabilit că statul poate alege de fapt între două soluții, ambele conforme cu cerințele unui proces echitabil: fie organele administrativ-jurisdicționale îndeplinesc, ele însele, cerințele art. 6 par. 1, fie deciziile lor se supun controlului ulterior al unui organ judiciar care prezintă garanțiile cerute de acest articol al Convenției.



Repere ale jurisprudenței CJUE

Jurisdicția discriminării. Sarcina probei. Aplicarea unei sancțiuni efective, disuasive și proporționale

Prin hotărârea pronunțată la data de 25 aprilie 2013, în cauza C-81/12, Asociația Accept, având ca obiect o cerere preliminară referitoare la interpretarea mai multor prevederi ale Directivei 2000/78/CE, de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă, CJUE a stabilit că sarcina probei, astfel cum este concepută la art. 10 alin. (1) din Directiva 2000/78/CE, nu conduce la impunerea unei probe care este imposibil de

¹ Jurisprudență CEDO, studii și comentarii, coordonatori D. Bogdan și M. Selegean, Institutul Național al Magistraturii, 2005, p. 120.

realizat fără a se aduce atingere dreptului la respectarea vieții private. Aparența unei discriminări ar putea fi combătută pe baza unor indicii concordante (distanțarea clara de declarațiile discriminatorii, dispoziții exprese privind respectarea principiului egalității de tratament în contextul recrutării etc.). De asemenea, potrivit interpretării Curții, art. 17 din Directiva 2000/78/CE se opune unei reglementări naționale în temeiul căreia, în cazul constatării unei discriminări pe motive de orientare sexuală, nu este posibil să se aplice decât un avertisment, după expirarea unui termen de prescripție de 6 luni de la data săvârșirii faptei, dacă această sancțiune nu este efectivă, proporțională și disuasivă. Instanța de trimitere are sarcina să aprecieze dacă aceasta este situația în speță.



Comentarii

1. Art. 6 din Legea nr. 554/2004 pune în aplicare regula instituită de prevederile art. 21 alin. (4) din Constituția României, potrivit căreia jurisdicțiile administrative sunt facultative și gratuite, aceasta constituind una dintre garanțiile accesului liber la justiție, drept ce nu poate fi îngărdit prin nicio lege.

2. Actul administrativ-jurisdicțional este definit de art. 2 alin. (1) lit. d) ca fiind actul emis de o autoritate administrativă învestită, prin lege organică, cu atribuții de jurisdicție administrativă specială.

3. La rândul său, jurisdicția administrativă specială este definită de art. 2 alin. (1) lit. e) drept activitatea înfăptuită de o autoritate administrativă care are, conform legii organice speciale în materie, competența de soluționare a unui conflict privind un act administrativ, după o procedură bazată pe principiile contradictorialității, asigurării dreptului la apărare și independenței activității administrativ-jurisdicționale.

4. Caracterul facultativ al jurisdicției administrative se concretizează prin aceea că partea care se consideră vătămată printr-un act administrativ susceptibil, potrivit legii organice, să facă obiectul unei jurisdicții speciale administrative poate opta să nu exercite procedura administrativ-jurisdicțională și se poate adresa instanței de contencios administrativ, cu condiția îndeplinirii, în prealabil, a procedurii recursului grațios sau ierarhic, potrivit dispozițiilor art. 7 alin. (1).

Această soluție legislativă a fost criticată de o parte a doctrinei, care consideră că art. 6 alin. (2) impune, pe o cale ocolită, parcurgerea procedurii prealabile administrative de către persoana care, prevalându-se de prevederile art. 21 alin. (4) din Constituție, alege să nu recurgă la jurisdicția administrativă, „fie pentru că o consideră inutilă, fie pentru că o consideră anevoioasă, fie pentru că, prin definiție, ea temporizează accesul la o instanță și soluționarea cauzei într-un termen rezonabil”¹.

Dreptul de opțiune al persoanei care se consideră vătămată se poate exercita și în cazul în care legea organică prevede o cale de atac împotriva actului administrativ-jurisdicțional, în fața unei alte jurisdicții administrative speciale. Partea poate să renunțe la calea administrativ-jurisdicțională de atac și să atace actul administrativ-jurisdicțional direct la instanța de contencios administrativ, în termen de 15 zile de la comunicare.

Legea conferă părții care a optat pentru jurisdicția administrativă specială sau pentru calea de atac la un alt organ administrativ-jurisdicțional și dreptul de a renunța la aceasta în timpul soluționării litigiului administrativ, cu obligația corelativă de a notifica decizia sa de renunțare organului administrativ-jurisdicțional în cauză.

În acest caz, partea are la dispoziție un termen de 15 zile de la notificare înăuntrul căruia trebuie să sesizeze instanța de contencios administrativ, fără a mai fi ținută să efectueze procedura administrativă prealabilă prevăzută de art. 7.

¹ I. Deleanu, *Accesul liber la justiție sau dreptul la un recurs efectiv*, în C. Jud. nr. 11/2006, pp. 35-49; G.C. Frențu, *Neconstituționalitatea art. 5 alin. (2) și a art. 6 alin. (3) și (4) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ*, în Dreptul nr. 11/2005, pp. 43-54.

CAPITOLUL II

PROCEDURA DE SOLUȚIONARE A CERERILOR ÎN CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV

Art. 7. Procedura prealabilă

(1) Înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhice superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia.

(1¹) În cazul actului administrativ normativ, plângerea prealabilă poate fi formulată oricând.

(2) Prevederile alin. (1) sunt aplicabile și în ipoteza în care legea specială prevede o procedură administrativ-jurisdicțională, iar partea nu a optat pentru aceasta.

(3) Este îndreptățită să introducă plângere prealabilă și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept, din momentul în care a luat cunoștință, pe orice cale, de existența acestuia, în limitele termenului de 6 luni prevăzut la alin. (7).

(4) Plângerea prealabilă, formulată potrivit prevederilor alin. (1), se soluționează în termenul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. g)¹.

(5) În cazul acțiunilor introduse de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici sau al celor care privesc cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe, precum și în cazurile prevăzute la art. 2 alin. (2) și la art. 4 nu este obligatorie plângerea prealabilă.

(6) Plângerea prealabilă în cazul acțiunilor care au ca obiect contracte administrative are semnificația concilierii în cazul litigiilor comerciale, dispozițiile Codului de procedură civilă fiind aplicabile în mod corespunzător. În

¹ Termenul la care face referire art. 7 alin. (4) este reglementat în prezent în art. 2 alin. (1) lit. h). Textul face trimitere la forma inițială a Legii nr. 554/2004 și dintr-o eroare a legiuitorului nu a fost pus în acord cu conținutul art. 2 alin. (1), așa cum a fost modificat prin Legea nr. 262/2007.

acest caz, plângerea trebuie făcută în termenul de 6 luni prevăzut la alin. (7), care va începe să curgă:

- a) de la data încheierii contractului, în cazul litigiilor legate de încheierea lui;
- b) de la data modificării contractului sau, după caz, de la data refuzului cererii de modificare făcute de către una dintre părți, în cazul litigiilor legate de modificarea contractului;
- c) de la data încălcării obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de executarea contractului;
- d) de la data expirării duratei contractului sau, după caz, de la data apariției oricărei alte cauze care atrage stingerea obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de încetarea contractului;
- e) de la data constatării caracterului interpretabil al unei clauze contractuale, în cazul litigiilor legate de interpretarea contractului.

(7) Plângerea prealabilă în cazul actelor administrative unilaterale se poate introduce, pentru motive temeinice, și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului. Termenul de 6 luni este termen de prescripție¹.



Legislație

◆ Sumar

Codul de procedură civilă: art. 193.

◆ Extrase

Codul de procedură civilă (republicat în M. Of. nr. 247 din 10 aprilie 2015)

~ art. 193 alin. (1)-(2). *Procedura prealabilă*

(1) Sesizarea instanței se poate face numai după îndeplinirea unei proceduri prealabile, dacă legea prevede în mod expres aceasta. Dovada

¹ Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 797/2007, a constatat că dispozițiile art. 7 alin. (7) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sunt neconstituționale în măsura în care termenul de 6 luni de la data emiterii actului se aplică plângerii prealabile formulate de persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept.

îndeplinirii procedurii prealabile se va anexa la cererea de chemare în judecată.

(2) Neîndeplinirea procedurii prealabile nu poate fi invocată decât de către pârât prin întâmpinare, sub sancțiunea decăderii.



Decizii ale Curții Constituționale

1. Accesul la justiție. Persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept. Data de la care curge termenul pentru formularea plângerii prealabile. Excepție admisă

Prin *Decizia nr. 797 din 27 septembrie 2007 publicată în Monitorul Oficial nr. 707 din 19 octombrie 2007*, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 7 alin. (7) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 și a constatat că textul de lege este neconstituțional în măsura în care termenul de 6 luni de la data emiterii actului se aplică plângerii prealabile formulate de persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept decât destinatarul actului.

Prin aceeași decizie a fost respinsă ca neîntemeiată excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 7 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Examinând critica de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 7 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 în raport cu prevederile art. 16 și ale art. 21 din Constituție, Curtea a constatat că textul de lege menționat, prin însuși conținutul său normativ, garantează, în condiții identice, accesul liber la justiție al oricărei persoane vătămate printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept.

Analizând însă prevederile art. 7 alin. (7) din aceeași lege, Curtea a constatat că susținerile de neconstituționalitate referitoare la încălcarea principiului liberului acces la justiție sunt întemeiate, pentru că, potrivit acestor dispoziții legale, plângerea prealabilă în cazul actelor administrative unilaterale se poate introduce, pentru motive temeinice, și peste termenul de 30 de zile de la data comunicării actului – termen prevăzut de alin. (1) al art. 7 –, dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului, acesta fiind un termen de prescripție.

Curtea a constatat că dispozițiile art. 7 alin. (7) din Legea nr. 554/2004 nu fac distincție între calitatea de terț sau de însuși destinatar al actului a persoanei

vătămate printr-un act administrativ unilateral cu caracter individual, prevăzând același termen de 6 luni de la emiterea actului în care poate fi atacat actul administrativ.

Actul administrativ unilateral cu caracter individual nu este opozabil terților, nefiind supus niciunei forme de publicitate, astfel încât aceștia nu au posibilitatea reală de a cunoaște existența de la data emiterii lui. Acest act este adus la cunoștință doar destinatarului său prin comunicare. Așa fiind, terții – persoane vătămate într-un drept al lor sau într-un interes legitim – se găsesc în imposibilitatea obiectivă de a cunoaște existența unui act administrativ adresat altui subiect de drept.

Întrucât dispozițiile art. 7 alin. (7) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 condiționează îndeplinirea procedurii prelabile obligatorii de formularea plângerii prelabile de către persoana vătămată, alta decât destinatarul actului administrativ atacat, într-un termen de cel mult 6 luni de la data emiterii actului, Curtea a constatat că accesul la justiție al acestor categorii de persoane este practic blocat, pentru că instanța de judecată va respinge cererea ca tardiv introdusă, în condițiile în care reclamantul a luat cunoștință de existența actului ulterior prescrierii termenului de 6 luni de la data emiterii acestuia.

Totodată, Curtea a constatat că, prin Legea nr. 262/2007, publicată în M. Of. nr. 510 din 30 iulie 2007, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 a fost modificată și completată, unele dintre aceste modificări vizând, spre exemplu, dispozițiile art. 11 referitoare la termenul de introducere a acțiunii în contencios administrativ.

Astfel, dacă în vechea redactare aceste dispoziții prevedeau, la alin. (2), că, pentru motive temeinice, cererile pot fi introduse și peste termenul de 6 luni stabilit la alin. (1), dar nu mai târziu de un an de la data emiterii actului, în noua redactare, ca urmare a modificărilor menționate, textul de lege prevede ca limită a termenului de introducere a cererii termenul de un an de la data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz.

Așa fiind, Curtea a constatat că, în cazul termenelor legale pentru introducerea acțiunii în contencios administrativ, legiuitorul a intervenit pentru a corecta reglementările anterioare, urmând însă, ca și în cazul termenelor legale specifice procedurii prelabile, prevăzute de art. 7 din Legea nr. 554/2004, să procedeze în același sens, pentru îndepărtarea viciului de constituționalitate și armonizarea prevederilor legii în ansamblul său.

2. Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică de a se adresa instanței. Caracterul obligatoriu al plângerii prealabile. Distincția față de jurisdicția administrativă

Prin *Decizia nr. 39 din 27 ianuarie 2005, publicată în Monitorul Oficial nr. 165 din 24 februarie 2005*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 alin. (1) și a art. 7 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, pe care le-a analizat în raport cu prevederile art. 21 alin. (1) și (4), precum și art. 52 alin. (1) din Constituția României.

Curtea a reținut că prin art. 1 alin. (1) din noua Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004 se prevede dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică într-un drept al său ori într-un interes legitim de a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată, ceea ce este în concordanță cu art. 52 din Constituție. Prin urmare, Curtea, având în vedere noua reglementare legală în domeniu, constată că această critică de neconstituționalitate a rămas fără obiect.

În ceea ce privește prevederile art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, Curtea a constatat că acestea conservă, în principiu, reglementarea cuprinsă anterior în art. 5 alin. (1) din Legea nr. 29/1990, text de lege care a mai făcut obiect al controlului de constituționalitate, Curtea pronunțându-se prin *Decizia nr. 188 din 27 aprilie 2004, publicată în M. Of. nr. 498 din 2 iunie 2004*, și prin *Decizia nr. 220 din 6 mai 2004, publicată în M. Of. nr. 539 din 16 iunie 2004*.

Prin aceste decizii, Curtea a reținut că textul constituțional care se referă la caracterul facultativ al jurisdicțiilor speciale administrative nu este aplicabil prevederilor criticate, care instituie obligația persoanei vătămate de a se adresa cu reclamație organului administrativ emitent mai înainte de sesizarea instanței de judecată cu anularea actului considerat ilegal.

Nicio dispoziție constituțională nu interzice ca prin lege să se instituie o procedură administrativă prealabilă, fără caracter jurisdicțional, cum este, de exemplu, procedura recursului administrativ grațios sau a celui ierarhic.

3. Accesul la justiție. Scopul procedurii prealabile

Prin *Decizia nr. 184 din 6 martie 2007, publicată în Monitorul Oficial nr. 237 din 5 aprilie 2007*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 2 alin. (1) și art. 7 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Autorul excepției a considerat că aceste din urmă dispoziții contravin art. 21 alin. (1) și (2) din Constituție, potrivit cărora: „(1) Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime.

(2) Nicio lege nu poate îngreuna exercitarea acestui drept”.

În esență, a susținut că plângerea prealabilă reprezintă o îngrădire a dreptului cetățenilor de a se adresa justiției și are ca efect tergiversarea soluționării cauzelor.

Potrivit considerentelor deciziei, plângerea formulată de persoana ce se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ nu conferă caracter neconstituțional textului de lege criticat, întrucât procedura administrativă prealabilă investirii instanței de judecată nu împiedică și nu restrânge accesul celui în cauză la justiție. Dimpotrivă, această prevedere de lege instituie un mijloc de remediere a eventualei nelegalități a actului administrativ atacat, prin reexaminarea lui de către organul emitent sau de organul ierarhic superior.

4. Egalitatea în fața legii. Caracterul obligatoriu al procedurii prealabile. Regimul termenelor de prescripție și de decădere

Prin *Decizia nr. 382 din 17 aprilie 2007, publicată în Monitorul Oficial nr. 340 din 18 mai 2007*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 7 alin. (1), (3) și (7) și ale art. 11 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

În motivarea excepției, autorul a invocat prevederile constituționale ale art. 16 privind principiul egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări, ale art. 21 referitor la accesul liber la justiție și ale art. 52 alin. (1) privind dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, precum și prevederile tratatelor internaționale la care România este parte – Declarația Universală a Drepturilor Omului, Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice și Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, fără a face însă referire la un text anume.

Analizând critica de neconstituționalitate, Curtea a reținut că aceasta vizează, în esență, procedura plângerii prealabile, instituită de art. 7 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, precum și stabilirea, prin art. 11 din Lege, a unor termene pentru introducerea acțiunii în contencios administrativ.

În opinia autorului excepției, procedura prealabilă este inutilă și de natură a tergiversa soluționarea pricinii de către instanța judecătorească, fiind îngrădit astfel accesul liber la justiție, iar termenele de prescripție sau de decădere, care sunt de 6 luni sau de un an, după caz, sunt prea scurte, nerezonabile, astfel încât aduc atingere dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică de a se adresa justiției pentru a cere anularea actului administrativ sau recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei.

Curtea a constatat că textele de lege criticate, raportate la aceleași prevederi constituționale și la aceleași critici, au mai fost analizate în jurisprudența sa, care își păstrează valabilitatea.

De exemplu, prin Decizia nr. 39 din 27 ianuarie 2005, publicată în M. Of. nr. 165 din 24 februarie 2005, Curtea a respins excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 alin. (1) și ale art. 7 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, reținând că „nicio dispoziție constituțională nu interzice ca prin lege să se instituie o procedură administrativă prealabilă, fără caracter jurisdicțional, cum este, de exemplu, procedura recursului administrativ grațios sau a celui ierarhic”. Prin Decizia nr. 220/2004 s-a arătat, de asemenea, că instituirea recursului prealabil sau grațios reprezintă o modalitate simplă, rapidă și scutită de taxa de timbru, prin care persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică are posibilitatea de a obține recunoașterea dreptului pretins sau a interesului său legitim direct de la organul emitent. Se realizează astfel, pe de o parte, protecția persoanei vătămate și a administrației, iar, pe de altă parte, degrevarea instanțelor judecătorești de contencios administrativ de acele litigii care pot fi soluționate pe cale administrativă, dându-se expresie principiului celerității.

Cât privește problema termenelor reglementate de art. 11 din Legea nr. 554/2004, înăuntrul cărora persoana vătămată trebuie să exercite dreptul la acțiune în contencios administrativ, Curtea, prin Decizia nr. 123/2006, a reținut că „stabilirea unor condiționări pentru introducerea acțiunilor în justiție nu constituie o încălcare a dreptului la accesul liber la justiție și la un proces echitabil”, iar „legiuitorul poate institui, în considerarea unor situații deosebite, reguli speciale de procedură, ca și modalitățile de exercitare a drepturilor procedurale, principiul liberului acces la justiție presupunând posibilitatea neîngrădită a celor interesați de a utiliza aceste proceduri, în formele și în modalitățile instituite de lege”. În considerentele Deciziei nr. 534/2006, Curtea a arătat, totodată, că „textul de lege supus controlului de constituționalitate [art. 11 alin. (1) din Legea nr. 554/2004] nu conține nicio dispoziție prin care s-ar crea privilegii sau discriminări. Alin. (1) al art. 11 prevede regula generală potrivit căreia termenul pentru introducerea cererii la instanța de contencios administrativ este de 6 luni, iar alin. (2) stabilește excepția, în sensul că pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ unilateral, cererea poate fi introdusă și peste acest termen, dar nu mai târziu de un an de la data emiterii actului. Aceste reglementări se aplică deopotrivă tuturor persoanelor care se consideră vătămate prin actul administrativ și vor să-l atace”.

Curtea a observat că nu poate fi reținută nici critica de neconstituționalitate referitoare la încălcarea art. 52 alin. (1) din Legea fundamentală privind dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, pentru că, potrivit alin. (2) al textului constituțional invocat, „condițiile și limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică”. Or, dispozițiile legale criticate cuprind reguli

privind anumite condiții și termene în limitele cărora persoana vătămată în drepturile sale de o autoritate publică își poate exercita dreptul la acțiune împotriva actelor administrative emise de aceasta, astfel că nu există contradicție între art. 7 alin. (1), (3) și (7) și art. 11 din Legea nr. 554/2004, pe de o parte, și art. 52 alin. (1) din Constituție, pe de altă parte.



Doctrină

1. „*Procedura administrativă prealabilă* a fost reglementată spre a oferi persoanelor interesate posibilitatea rezolvării într-un termen mai scurt și mai operativ a reclamației lor, organul administrativ sesizat putând să revină asupra actului emis anterior și să emită altul acceptat de reclamant.

Unii autori analizează procedura administrativă prealabilă ca o primă fază a procedurii contenciosului administrativ, anterioară fazei propriu-zise, în fața instanței de contencios administrativ (...).

Noua lege a contenciosului administrativ menține **caracterul obligatoriu al procedurii prealabile**, deși în doctrină au existat propuneri în sens contrar și chiar proiectul legii a fost redactat în ideea consacrării caracterului facultativ al acesteia” [D. Apostol Tofan, *Modificările esențiale aduse instituției contenciosului administrativ prin noua lege cadru în materie (I)*, în C. Jud. nr. 3/2005, pp. 90-103].

2. „(...) s-a optat pentru soluția menținerii caracterului obligatoriu al acestor proceduri, pornindu-se de la faptul că o asemenea soluție este impusă și de noua Constituție Europeană, care consacră, pentru prima dată în catalogul drepturilor fundamentale, **dreptul cetățeanului la o bună administrare**. Or, existența unui asemenea drept presupune și recunoașterea posibilității pentru organul administrativ emitent sau ierarhic superior, acolo unde acesta există, de a asigura această «bună administrare», inclusiv de a putea să revoce actul care, fără voia autorității, nu întrunește condițiile de legalitate. Procedura prealabilă este o șansă dată atât autorității publice de a putea să-și revoce actul și să nu mai fie obligată să participe la un proces care, astfel, va fi evitat, cât și pentru cel vătămat, care va putea să-și ocrotească dreptul sau interesul legitim pe cale administrativă, evitând sesizarea instanței judecătorești” (V. Vedinaș, *Unele considerații teoretice și implicații practice privind noua Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004*, în *Dreptul* nr. 5/2005, pp. 9-33).

3. „(...) accesul la justiția de contencios administrativ este condiționat, potrivit legii, de parcurgerea procedurii administrative prealabile. Or, această procedură prealabilă nu poate fi construită legal de o asemenea manieră încât să

facă imposibilă – fie și în anumite cazuri particulare – parcurgerea ei, deoarece imposibilitatea parcurgerii procedurii prealabile atrage *eo ipso* imposibilitatea dreptului la justiție, ceea ce este neconstituțional, prin raportare la art. 21. În principiu, în materia drepturilor omului, așa cum a statuat constant instanța de la Strasbourg, trebuie protejate drepturi reale și efective, iar nu teoretice și iluzorii” (C.-L. Popescu, *Contenciosul administrativ sub cenzura contenciosului constituțional, în RDP nr. 4/2007, pp. 162-175*).

4. „Prin derogare de la regula cuprinsă în alineatul (1), art. 7 alin. (7) instituie un termen de 6 luni de la data emiterii actului, aplicabil în cazul actelor administrative unilaterale, cu condiția existenței unor motive temeinice, de natură să justifice depășirea termenului de 30 de zile de la comunicare prevăzut la alin. (1).

Această nouă și flexibilă prevedere, care nu a avut un corespondent în legea anterioară a contenciosului administrativ (Legea nr. 29/1990), oferă un argument în plus în sensul că plângerea prealabilă nu a fost concepută ca un obstacol în exercitarea dreptului de acces liber la justiție, astfel că normele ce reglementează termenele și condițiile căreia îi este supusă aceasta nu pot fi interpretate și aplicate într-o manieră pur formală și extrem de rigidă¹. De aceea, sensul noțiunii de „motive temeinice” este lăsat la aprecierea judecătorului și ridică probleme de interpretare în practica judiciară, nevoită să stabilească, în funcție de circumstanțele fiecărei cauze, ce situații de fapt s-ar putea încadra în acest concept².

În raport cu scopul mecanismului contenciosului administrativ, motivele temeinice pot consta atât în situații de ordin subiectiv, cât și în împrejurări obiective, mai presus de voința părții³. Astfel, în practică s-a decis că existența unui alt litigiu, cu obiect strâns legat de cel al cauzei supuse analizei, litigiu care a primit o dezlegare favorabilă reclamantului, de natură să-i formeze în mod rezonabil acestuia convingerea că autoritatea publică nu va persista în conduita vătămătoare, se încadrează cu prisosință în prevederile art. 7 alin. (7) din Legea nr. 554/2004⁴” (G. Bogasiu, *Comentariu la decizia nr. 1723 din 7 octombrie 2010 a Curții de Apel Suceava, Secția comercială, de contencios administrativ și fiscal, trimisă, în rezumat, de judecător C. Grosu, în RRDJ nr. 1/2011, pp. 66-71*).

¹ ICCJ, s. cont. adm. fisc., decizia nr. 3396 din 25 iunie 2010, nepublicată.

² I. Râciu, *Procedura contenciosului administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 223.

³ A. Iorgovan, L. Vișan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004). Comentariu și jurisprudență*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 173; E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 204.

⁴ ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 295 din 22 ianuarie 2010, nepublicată.

5. „Pentru că privește o cerință pentru declanșarea procedurii judiciare, deci pentru sesizarea instanței, excepția lipsei procedurii prealabile este o excepție de fond. Ea se adaugă celorlalte condiții de exercițiu ale acțiunii, ca o condiție specială, suplimentară. Evident, pentru a avea eficiență, procedura prealabilă trebuie să fie îndeplinită în termen.

Din punct de vedere al efectului pe care îl produce, excepția lipsei procedurii prealabile este o excepție peremptorie, dirimantă, pentru că tinde la respingerea acțiunii.

Dacă sub acest aspect există unanimitate, nu același lucru se poate spune cu privire la soluția propusă pentru a fi pronunțată de instanță.

De pildă, în materia contenciosului administrativ, în practică și în doctrină s-a considerat că acțiunea trebuie respinsă ca prematură. Însă prematuritatea este o sancțiune care intervine atunci când reclamantul a sesizat instanța înainte de nașterea dreptului la acțiune (...).

Numai dacă acțiunea a fost formulată înainte de soluționarea plângerii prealabile, ar putea fi respinsă ca prematură, pentru că nu s-a născut încă dreptul la acțiune. Dacă însă autoritatea publică emitentă nu a fost sesizată, lipsește o condiție de exercițiu a acțiunii și atunci soluția care se impune este de respingere a acțiunii ca inadmisibilă” (*M. Tăbărcă, Excepțiile procesuale în procesul civil, ed. a 2-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2006, pp. 315-318*).

6. „Prin Legea nr. 202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor (*Legea micii reforme în justiție*)¹, în articolul 109 al Codului de procedură civilă a fost introdus un nou alineat, (3), cu următorul conținut: «Neîndeplinirea procedurii prealabile nu poate fi invocată decât de către pârât prin întâmpinare, sub sancțiunea decăderii».

În noul Cod de procedură civilă, în vigoare de la 15 februarie 2013, această prevedere se regăsește, cu un conținut identic, în art. 193 alin. (2).

Se pune întrebarea dacă această regulă de drept procesual se aplică și în contenciosul administrativ, reglementat prin lege organică specială, care impune procedura prealabilă administrativă ca o condiție a exercitării dreptului la acțiune.

Art. 7 din Legea nr. 554/2004 reglementează regula caracterului obligatoriu al plângerii prealabile administrative; condițiile și termenele în care se exercită procedura prealabilă; cazurile în care procedura prealabilă, prin excepție de la regulă, nu este obligatorie.

¹ Publicată în M. Of. nr. 714 din 26 octombrie 2010.

Textul de lege menționat nu cuprinde însă prevederi privind: caracterul excepției neîndeplinirii procedurii prealabile; condițiile în care poate fi invocată (termene, subiecte); sancțiunea juridică pe care o atrage neîndeplinirea procedurii prealabile administrative.

Natura juridică a procedurii prealabile, aceea de condiție de exercitare a dreptului la acțiune, consacrată în doctrină și jurisprudență, a fost dedusă din prevederile art. 109 alin. (2) C. pr. civ. 1865, actualul art. 193 alin. (1) NCPC, normă generală a cărei ipoteză vizează tocmai situațiile în care, prin lege specială, se prevede că sesizarea instanței se poate face numai după îndeplinirea unei proceduri speciale.

Prin urmare, împrejurarea că Legea contenciosului administrativ instituie obligația procedurii prealabile nu exclude incidența acestor texte din codurile de procedură civilă; dimpotrivă, plasează acțiunea în contencios administrativ în câmpul lui de reglementare.

Conform regulilor aplicabile în cazul concursului dintre o normă generală și o normă specială, acolo unde norma specială «tace», se aplică norma generală, cu nuanța introdusă prin art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, în sensul stabilirii compatibilității normelor de procedură civilă cu specificul raporturilor de contencios administrativ.

Codul de procedură civilă nu contrazice în niciun fel natura de condiție de exercitare a dreptului la acțiune a procedurii prealabile administrative, ci limitează termenul, actul procedural prin care poate fi invocată (întâmpinarea) și subiectul care o poate invoca (pârâtul), astfel că nu este, în sine, incompatibil cu specificul raportului de drept administrativ.

Luând în considerare și aspectul privind eficiența unei proceduri, este de menționat că, în multe situații – în care actul administrativ a intrat în circuitul civil și nu mai poate fi revocat de autoritatea emitentă –, plângerea administrativă este un demers pur formal, a cărui finalitate este din start golită de conținut, demers pe care partea trebuie să îl exercite numai pentru a putea declanșa apoi litigiul judiciar¹.

Acestea ar fi unele argumente în sensul că, în lipsa unor prevederi speciale cuprinse în Legea nr. 554/2004, art. 193 alin. (2) NCPC [art. 109 alin. (3) C. pr. civ. 1865] se aplică și în procedura contenciosului administrativ” (*G. Bogasiu, Justiția actului administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2013, pp. 240-242*).

¹ În literatură a fost exprimată opinia că, în acest caz, nu mai este necesară procedura prealabilă, care este de natura funcției administrative; O. Puie, *Recursul administrativ și jurisdicțional*, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 47.



1. Act administrativ cu caracter normativ. Obligativitatea procedurii prealabile

Potrivit prevederilor art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia.

Susținerea recurenței că actul administrativ atacat este o hotărâre a Guvernului cu caracter normativ, caz în care procedura prealabilă nu ar fi obligatorie, este lipsită de temei legal, excepțiile de la regula obligativității procedurii prealabile fiind enumerate în mod limitativ la art. 7 alin. (5) din Lege.

De altfel, art. 7 alin. (1) din Lege, reglementând procedura plângerii prealabile la autoritatea emitentă a actului administrativ unilateral, nu face nicio distincție între actele administrative cu caracter individual și cele cu caracter normativ, rezultând astfel că legiuitorul a înțeles ca, în privința obligativității procedurii prealabile, să instituie un regim juridic unic pentru ambele categorii de acte administrative (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2219 din 26 aprilie 2007, nepublicată*).

↳ **Notă:** Decizia a fost pronunțată anterior modificării Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 262/2007, care a introdus, în art. 7, alineatul (1¹), cu următorul cuprins: „În cazul actului administrativ normativ, plângerea prealabilă poate fi formulată oricând”.

Prin actuala reglementare a fost astfel clarificată problema caracterului obligatoriu al plângerii prealabile în cazul actului administrativ normativ, singura derogare de la regula instituită în alin. (1) referindu-se la termenul de exercitare a procedurii prealabile.

2. Procedură prealabilă. Caracter obligatoriu. Obiectul acțiunii. Nulitate absolută. Nulitate relativă. Irelevanța distincției în contenciosul administrativ

Recurenta nu se încadrează între persoanele prevăzute de art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, pentru care procedura prealabilă nu este obligatorie, astfel că trebuia ca înainte de introducerea acțiunii de față și în termenul prevăzut de alin. (1) al aceluiași articol să se adreseze cu plângere autorității administrative care a emis certificatul contestat, ceea ce nu a dovedit că ar fi făcut.

De aceea, se constată că instanța de fond a admis corect excepția neîndeplinirii procedurii prealabile administrative și a respins acțiunea pentru acest motiv, însă respingerea acțiunii apare ca inadmisibilă, nu ca prematură.

Este irelevant că în cauză se solicită a se constata nulitatea absolută a actului administrativ contestat, pentru că în dreptul administrativ are un interes practic redus distincția dintre nulitățile absolute și cele relative, regimul juridic al acestora nefiind diferit, indiferent dacă este vorba de o nulitate absolută sau de o nulitate relativă, astfel că pentru ambele sunt aplicabile aceleași dispoziții ale Legii nr. 554/2004 (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1303 din 1 martie 2007, nepublicată*).

3. Neîndeplinirea procedurii prealabile administrative. Sancțiune. Inadmisibilitatea acțiunii

Procedura prealabilă administrativă este reglementată ca o condiție de exercitare a dreptului la acțiune, ca un fine de neprimire a acțiunii și este obligatorie, iar neîndeplinirea ei este sancționată cu respingerea cererii în contencios administrativ ca inadmisibilă, în acord cu prevederile art. 109 alin. (2) C. pr. civ.

Este necontestat în cauză, și instanța de fond a relevat această împrejurare, că reclamantii nu au urmat procedura prealabilă prevăzută de art. 5 alin. (1) din Legea nr. 29/1990 a contenciosului administrativ, astfel că soluția de respingere a acțiunii reclamantilor dată de instanța de fond se impune a fi menținută, cu substituirea însă a motivării, în sensul că se respinge acțiunea reclamantilor ca inadmisibilă, și nu ca tardivă, pe temeiul admiterii excepției lipsei procedurii administrative prealabile, care

se soluționează, potrivit dispozițiilor art. 137 C. pr. civ., cu prioritate față de excepția tardivității introducerii acțiunii în contencios administrativ (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2303 din 3 mai 2007, nepublicată).

4. Contract administrativ. Procedură prealabilă. Conciliere directă. Condiții de valabilitate

Atunci când litigiul privește un contract administrativ, potrivit art. 7 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, procedura prealabilă ce urmează a fi îndeplinită îmbracă forma concilierii prevăzute în cazul litigiilor comerciale, fiind aplicabile în mod corespunzător prevederile art. 720¹ C. pr. civ.

În temeiul acestui din urmă text legal, în materie comercială, înainte de introducerea cererii de chemare în judecată, reclamantul trebuie să încerce soluționarea litigiului prin concilierea directă cu cealaltă parte. În acest scop, reclamantul trebuie să convoace partea adversă, comunicându-i pretențiile sale și temeiul legal, precum și actele pe care se întemeiază acestea, urmând ca rezultatul concilierii să fie consemnat într-un înscris, cu arătarea pretențiilor reclamantului. Curtea a apreciat că prin corespondența purtată între părți anterior datei de introducere a acțiunii în contencios administrativ a fost îndeplinită procedura prealabilă a concilierii, în spiritul prevederilor art. 720¹ C. pr. civ., deși strict formal adresele în cauză nu îndeplinesc chiar toate condițiile prevăzute de art. 720¹ C. pr. civ., lipsind în primul rând invitația formală, expresă, la conciliere.

Înalta Curte a apreciat că se impune interpretarea logică și realistă a prevederilor art. 720¹ C. pr. civ., tocmai pentru ca acestea să-și atingă scopul avut în vedere de legiuitor, fără a împiedica nejustificat părțile în realizarea drepturilor lor.

Din această perspectivă, Înalta Curte, examinând înscrisurile sus-menționate împreună cu răspunsurile transmise de intimata-pârâtă, a reținut că finalitatea și sensul urmărite de legiuitor prin această prevedere au fost pe deplin atinse, pe de o parte, pentru că rezultă fără echivoc încercarea reclamantului-recurent de soluționare pe cale amiabilă a litigiului apărut, iar, pe de altă parte, comunicarea către intimata-pârâtă a pretențiilor bănești formulate, ca și a temeiului legal al acestora (ICCJ, s.

cont. adm. fisc., dec. nr. 1789 din 27 martie 2007, publicată în *Buletinul Casației nr. 3/2007*, p. 12).

↳ **Notă:** Soluția este pronunțată sub imperiul art. 720¹ C. pr. civ.

1865, dar își menține actualitatea în ceea ce privește modul de abordare a procedurii prealabile administrative în cazul acțiunilor privind contractele administrative, dată fiind interpretarea flexibilă pe care instanța a dat-o prevederilor legale atunci în vigoare. Pentru regimul aplicabil în prezent, a se vedea *infra*, Comentarii, p. 246.

5. Excepție de la caracterul obligatoriu al procedurii prealabile. Acțiune în anularea unui act administrativ emis în aplicarea unei ordonanțe de urgență neconstituțională. Identificarea regimului juridic aplicabil, în raport cu obiectul acțiunii

După cum se constată din expunerea rezumativă prezentată anterior, recurenta-reclamantă a solicitat, în principal, anularea Deciziei nr. 623 din 24 aprilie 2009 a Directorului General al Agenției de Plăți și Intervenție și a Ordinului Ministerului Agriculturii Pădurilor și Dezvoltării Rurale nr. 1626 din 26 iunie 2009, prin care a fost eliberată din funcția de director executiv adjunct al Centrului Județean APIA Neamț și, respectiv, numită în funcția de director coordonator adjunct al Centrului Județean APIA Neamț, motivat de faptul că O.U.G. nr. 37/2009, ce a constituit temeiul legal al celor două acte administrative, a fost declarată neconstituțională, fapt ce atrage anularea acestora.

Conform înscrisurilor depuse la dosar, reclamanta a formulat cerere de chemare în judecată la 9 decembrie 2009.

Chiar dacă reclamanta nu a indicat temeiul legal al cererii sale, instanța de judecată, în raport cu situația de fapt, stabilește cadrul juridic aplicabil cererii cu care a fost investită.

În raport cu motivele de fapt expuse în cuprinsul cererii de chemare în judecată, este evident că reclamanta a înțeles să promoveze acțiunea dedusă judecătii în temeiul art. 9 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, cu modificările ulterioare, care prevăd că „în situația în care decizia de declarare a neconstituționalității este urmarea unei excepții ridicate în altă cauză, acțiunea poate fi introdusă direct la instanța de contencios admi-

nistrativ competentă, în limitele unui termen de decădere de un an, calculat de la data publicării deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României, Partea I”, în contextul în care în M. Of. nr. 758 din 6 noiembrie 2009 a fost publicată Decizia nr. 1257 din 7 octombrie 2009 a Curții Constituționale, prin care s-a constatat că legea pentru aprobarea O.U.G. nr. 37/2009 privind unele măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice este neconstituțională.

Întrucât legiuitorul a prevăzut că acțiunea întemeiată pe dispozițiile art. 9 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, cu modificările ulterioare, se introduce direct la instanța de contencios administrativ competentă, precum și faptul că în cazul unor astfel de acțiuni nu este obligatorie plângerea prealabilă conform art. 7 alin. (5) din aceeași lege, în mod greșit instanța de fond a apreciat că este necesară îndeplinirea plângerii prealabile și, în consecință, a respins cererea de chemare în judecată ca inadmisibilă (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 5503 din 9 decembrie 2010, trimisă, în rezumat, de judecător I. Rîciu, în RRDJ nr. 1/2011, pp. 82-84*).

6. Excepție de la caracterul obligatoriu al procedurii prealabile. Acțiune împotriva refuzului nejustificat de rezolvare a unei cereri. Distincția dintre plângerea administrativă și cererea al cărei refuz de rezolvare se invocă

Critica referitoare la soluția de respingere a excepției tardivității formulării plângerii prealabile administrative este lipsită de temei, pentru că obiectul acțiunii în contencios administrativ nu constă în anularea unui act administrativ, ci în refuzul nejustificat al autorității publice pârâte de a rezolva cererea prin care reclamanta a solicitat încadrarea în rezidențiat medicină de familie și emitere unui ordin în acest sens, potrivit art. 8 alin. (1) teza a doua și art. 2 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 554/2004.

Cererea expediată Ministerului Sănătății Publice cu confirmare de primire, în luna august 2007, nu are semnificația juridică a unei plângeri prealabile administrative în sensul art. 7 din Legea nr. 554/2004, ci este însăși cererea al cărei refuz de rezolvare a fost dedus judecății.

Potrivit art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, în cazurile prevăzute la art. 1 alin. (2) („se asimilează actelor administrative unilaterale și refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes

legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal”) nu este obligatorie plângerea prealabilă sesizării instanței (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3973 din 7 noiembrie 2008).

7. Act administrativ emis în soluționarea unei contestații administrative. Regularitatea investirii instanței

Actul administrativ supus controlului de legalitate pe calea contenciosului administrativ este decizia de încadrare în grad de handicap nr. (...) din 11 noiembrie 2009, emisă de Comisia Superioară de Evaluare a Persoanelor cu Handicap pentru Adulți, potrivit căreia intimatul-reclamant a fost încadrat în gradul de handicap grav, fără asistent personal, nerevizibil.

(...)

Instanța de fond a reținut corect că decizia Comisiei Superioare de Evaluare a Persoanelor cu Handicap pentru Adulți a fost emisă în soluționarea unei contestații administrative formulate împotriva certificatului emis de Comisia Județeană, în temeiul art. 13 din H.G. nr. 430/2008 pentru aprobarea Metodologiei privind organizarea și funcționarea Comisiei de evaluare a persoanelor adulte cu handicap, motiv pentru care a impune o nouă procedură administrativă prealabilă ar constitui o deturnare a prevederilor art. 7 din Legea nr. 554/2004 de la sensul lor firesc (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3121 din 27 mai 2011).

8. Termenul de formulare a procedurii prealabile. Stabilirea momentului la care terțul a luat cunoștință de existența actului administrativ. Împrejurări de fapt relevante

Este adevărat că între conținutul juridic al noțiunii de opozabilitate *erga omnes* a dreptului real pentru care au fost efectuate formalitățile de publicitate imobiliară, pe de o parte, și luarea la cunoștință, de către terți, a existenței actului administrativ individual în baza căruia s-a efectuat publicitatea nu există o echipolență, dar, din perspectiva supusă analizei, înscrierea în cartea funciară dă naștere unei prezumții, în sensul că un subiect de drept diligent putea lua cunoștință, cu minime demersuri, de existența actului în baza căruia s-au efectuat formalitățile de publicitate imobiliară.

Un act administrativ individual, cum este cazul certificatului de atestare a dreptului de proprietate, se comunică numai beneficiarului său și din acel moment, al comunicării către beneficiar, se produc efectele juridice legate de caracterul său obligatoriu și executoriu *ex officio*.

Momentul în care terții iau cunoștință de existența unui act administrativ vătămător este legat de elemente extrinseci, de acte sau fapte survenite ulterior, cărora judecătorul are a le da semnificația cuvenită în raport cu circumstanțele cauzei și păstrând un just echilibru între interesele părților în litigiu.

În speță, pe lângă înscrierea în cartea funciară, în care, așa cum s-a mai arătat anterior, au fost menționate expres numărul, data, emitentul și beneficiarul certificatului de atestare a dreptului de proprietate, în corespondența purtată de reclamantă cu diverse autorități și instituții ale statului în privința aplicării procedurii de restituire reglementate de Legea nr. 10/2001 au existat suficiente elemente pe baza cărora aceasta putea, în mod rezonabil, să ia cunoștință de existența actului administrativ în discuție, elemente care se completează reciproc și întăresc soluția pronunțată de prima instanță.

Astfel, prin adresa nr. (...) din 15 noiembrie 2001, Primăria orașului S. i-a comunicat că, în măsura în care imobilele care au format obiect al notificării sunt cele demolate și pe locul cărora a fost construită actuala SC (...) SA, devin aplicabile prevederile art. 28 din Legea nr. 10/2001, în sensul acordării de măsuri reparatorii prin echivalent constând în bunuri, servicii, acțiuni la societatea comercială respectivă sau titluri de valoare folosite în procesul de privatizare (conform legislației în vigoare la data respectivă).

De asemenea, prin adresa nr. (...) din 12 februarie 2003, Primăria orașului S. a înștiințat-o pe reclamantă că notificarea privind măsurile reparatorii cuvenite pentru imobilele în litigiu urmează a fi soluționată, în calitate de unitate deținătoare, de către SC (...) SA, în temeiul art. 21 din Legea nr. 10/2001 (de menționat că în cuprinsul respectivei notificări, formulate de (...), acestea au precizat că „pe terenul demolat se află actualmente Fabrica (...), terenul revendicat aflându-se liber de orice construcții, fiind solicitat și de actuala fabrică”.

Totodată, prin adresa nr. (...) din 25 octombrie 2001, SC (...) SA a comunicat că societatea „a primit acest pământ cu ocazia privatizării”.

În fine, însăși reclamanta a precizat, în notele scrise depuse la dosarul curții de apel la data de 8 decembrie 2008, următoarele: „De existența actului am aflat la data de 8 martie 2001, când am consultat cartea funciară a SC (...) SA, ce se găsea pe lângă Judecătoria S.” (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3694 din 7 iulie 2009).

9. Terț în raport cu actul administrativ. Termen de prescripție pentru îndeplinirea procedurii prealabile. Natura juridică a procedurii prealabile. Sancțiunea în caz de neîndeplinire

Potrivit art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, printr-un act administrativ unilateral, trebuie să solicite autorității publice emitente, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia.

În temeiul art. 7 alin. (7) din aceeași lege, plângerea prealabilă în cazul actelor administrative unilaterale se poate introduce, pentru motive temeinice, și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului.

Termenul de 6 luni a fost calificat expres de legiuitor ca fiind de prescripție.

Este adevărat că recurenții-reclamanți au calitatea de terți în raport cu actul administrativ individual în discuție, fiind îndreptățiți să introducă plângerea prealabilă din momentul în care au luat cunoștință, pe orice cale, de existența acestuia, potrivit art. 7 alin. (3) din Legea nr. 554/2004.

Și în această ipoteză operează însă limitele termenului de 6 luni de la emiterea actului, prevăzut de art. 7 alin. (7), necesitatea instituirii unui astfel de termen de prescripție izvorând din considerente legate de respectarea principiului securității și stabilității raporturilor juridice.

Înalta Curte reține, de asemenea, că, potrivit art. 109 alin. (2) C. pr. civ., în cazurile anume prevăzute de lege, sesizarea instanței competente se poate face numai după îndeplinirea procedurii prealabile, în condițiile prevăzute de legea specială.

Această prevedere legală, corelată cu dispozițiile art. 7 din Legea nr. 554/2004, conduce la concluzia că procedura prealabilă administrativă

este reglementată ca o condiție de exercitare a dreptului la acțiune în contenciosul administrativ, a cărei neîndeplinire în termenele și condițiile prevăzute de lege atinge inadmisibilitatea acțiunii (ICCJ, *s. cont. adm. fisc.*, dec. nr. 146 din 12 ianuarie 2007, publicată în *Buletinul Casației* nr. 2/2007).

↳ **Notă:** Decizia este anterioară declarării neconstituționalității art. 7 alin. (7) din Legea nr. 554/2004, în măsura în care termenul de 6 luni de la data emiterii actului se aplică plângerii prealabile formulate de persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept decât destinatarul actului, prin Decizia Curții Constituționale nr. 797 din 27 septembrie 2007, publicată în M. Of. nr. 707 din 19 octombrie 2007. Cu excepția considerentelor privind momentul de început al curgerii termenului de prescripție, care în prezent constă în data la care terțul a luat cunoștință de existența actului administrativ, celelalte argumente reținute în decizie își mențin valabilitatea.

10. Interpretarea noțiunii de „motive temeinice” care justifică depășirea termenului de 30 de zile de la comunicarea actului, utilizată în art. 7 alin. (7)

Noțiunea de „motive temeinice” trebuie interpretată, în raport cu scopul mecanismului contenciosului administrativ, în sens larg, cuprinzând atât situații de ordin subiectiv, cât și împrejurări obiective, mai presus de voința părții; existența unui alt litigiu cu obiect strâns legat de cel al pricinii de față, finalizat cu hotărârea judecătorească irevocabilă favorabilă reclamantei, urmată de eliberarea actului administrativ conform dispozițiilor instanței, se încadrează cu prisosință în acest concept (ICCJ, *s. cont. adm. fisc.*, dec. nr. 295 din 22 ianuarie 2010).

11. Termenul în care autoritatea publică poate rezolva reclamația administrativă. Sesizarea instanței anterior împlinirii acestuia

Faptul că până la data introducerii acțiunii în justiție nu s-a scurs termenul de 30 de zile, prevăzut de lege în favoarea autorității administrative, nu justifică soluția de respingere a cererii ca prematur introdusă.

Din moment ce la data pronunțării asupra excepției termenul de 30 de zile era împlinit, iar pârâta nu-și îndeplinise obligația de a rezolva reclamația, finalitatea prevederilor legale care instituie procedura prealabilă administrativă era îndeplinită, autoritatea publică având posibilitatea să analizeze legalitatea sau oportunitatea actului emis (*C. Ap. București, s. a VIII-a cont. adm. fisc., dec. civ. nr. 1039 din 27 mai 2005, în G. Bogasiu, Procedura prealabilă în contenciosul administrativ. Practică judiciară, Ed. Hamangiu, București, 2006, pp. 59-60*).

12. Procedura administrativă de contestare a actelor fiscale. Natură juridică. Norme aplicabile

Titlul IX (art. 205-218) din Codul de procedură fiscală reglementează o procedură administrativă obligatorie de contestare a actelor administrative fiscale tipice sau asimilate, inclusiv nesoluționarea unei cereri sau refuzul nejustificat de emitere a actului administrativ fiscal [art. 205 alin. (2) teza a doua, art. 206 alin. (2) teza finală], procedură administrativă care se finalizează prin decizia emisă în temeiul art. 216-217, ce poate fi atacată în contencios administrativ, potrivit art. 218 alin. (2) C. pr. fisc.

Acest cadru normativ special derogă de la regimul de drept comun în materia procedurii prealabile administrative, reglementat prin art. 7 din Legea nr. 554/2004 și prin celelalte prevederi aflate în conexiune cu acesta, invocate în recursul recurentei-reclamante.

Prin urmare, regularitatea demersurilor procesuale efectuate de recurenta-reclamantă nu poate fi apreciată prin prisma termenelor sau condițiilor prevăzute în art. 1, art. 7 și art. 8 din Legea nr. 554/2004 (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1163 din 25 februarie 2011*).

Comentarii

1. Natura juridică. Sancțiunea în cazul neîndeplinirii procedurii prealabile

Procedura prealabilă a fost concepută în dreptul administrativ ca o cale care poate oferi persoanei vătămate posibilitatea de a obține rezolvarea diferendului prin recunoașterea dreptului sau a interesului legitim vătămat mai rapid, fără mijlocirea instanței, iar nu ca un obstacol în exercitarea dreptului de acces liber la justiție.

Legea nr. 554/2004 instituie o procedură administrativă obligatorie, prealabilă sesizării instanței, exercitată sub forma recursului grațios sau ierarhic, care constă în aceea că, înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia. Art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 statuează caracterul obligatoriu al procedurii prealabile administrative, dar oferă persoanei vătămate dreptul de a opta, pentru exercitarea ei, între recursul grațios (plângerea administrativă adresată autorității emitente) și recursul ierarhic (plângerea administrativă adresată autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există). Desigur, persoana care se consideră vătămată poate să exercite, concomitent sau succesiv, ambele forme de recurs administrativ, grațios și ierarhic, dar în acest caz termenul de sesizare a instanței curge din momentul primirii primului răspuns sau expirării primului termen de răspuns¹.

Art. 7 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ prevede că prin plângerea prealabilă petiționarul trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare *revocarea, în tot sau în parte, a actului administrativ considerat vătămător*, dar acest text nu trebuie interpretat literal, ci în corelație cu art. 2 alin. (1) lit. j) din aceeași lege, care definește plângerea prealabilă ca fiind „cererea prin care se solicită autorității publice emitente sau celei ierarhic superioare, după caz, reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ, în sensul revocării sau modificării acestuia”. Prin urmare, procedura prealabilă este îndeplinită dacă reclamantul a solicitat reanalizarea actului emis, a arătat că este lezat prin acesta sau a invocat conduita abuzivă a autorității emitente, cu referire la actul în litigiu.

Este de menționat că regula exercitării recursului grațios sau recursului ierarhic este instituită expres de art. 7 alin. (1) și (1¹) numai pentru actele administrative unilaterale tipice, individuale sau normative. Prevederile alin. (1) sunt aplicabile și în ipoteza în care legea specială prevede o procedură administrativ-jurisdicțională, iar partea nu a optat pentru aceasta.

¹ D.C. Dragoș, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 223.

Potrivit art. 7 alin. (6), în cazul acțiunilor care au ca obiect contracte administrative, procedura prealabilă are semnificația concilierii în cazul litigiilor comerciale, cu aplicarea corespunzătoare a Codului de procedură civilă. Această prevedere, cuprinsă în Legea nr. 554/2004 încă din forma sa inițială, nu a mai fost pusă în acord cu evoluția ulterioară a normelor civile și procesual-civile, caracterizată de eliminarea distincției dintre actele juridice civile și actele juridice comerciale, ca expresie a unicității dreptului civil, și, în mod corelativ, eliminarea, din cadrul normativ, a reglementării procedurii concilierii directe ce forma obiectul de reglementare a art. 720¹ C. pr. civ. 1865. De aceea, considerăm că prevederile art. 7 alin. (6) teza întâi din Legea nr. 554/2004 au căzut în desuetudine, astfel că, în lipsa unor prevederi exprese cuprinse în legi speciale, procedura prealabilă în cazul contractelor administrative urmează a fi efectuată prin aplicarea corespunzătoare a art. 7 alin. (1), printr-o notificare adresată părții contractante anterior sesizării instanței, prin care să se solicite, după caz, încheierea contractului, modificarea sau încetarea lui totală sau parțială, executarea unor obligații contractuale, exprimarea unui punct de vedere asupra interpretării clauzelor contractuale considerate neclare.

Neîndeplinirea procedurii prealabile administrative a fost sancționată în practica judiciară cu respingerea acțiunii fie ca inadmisibilă, fie ca prematură.

În sprijinul primei soluții pot fi invocate prevederile art. 193 alin. (1) NCPD, similare celor cuprinse în art. 109 alin. (2) C. pr. civ. 1865, potrivit cărora, în cazurile anume prevăzute de lege, sesizarea instanței competente se poate face numai după îndeplinirea unei proceduri prealabile, în condițiile stabilite de acea lege. Interpretarea acestui text conduce la concluzia că procedura prealabilă este o condiție de exercitare a dreptului la acțiune, a cărei neîndeplinire atrage inadmisibilitatea, iar nu prematuritatea acțiunii.

Respingerea acțiunii ca inadmisibilă nu împiedică partea să reia procedura, în cazul în care termenele nu au fost depășite, din punctul de vedere strict al efectelor neexistând vreo deosebire între această soluție și cea de respingere a acțiunii ca prematură, care se mai regăsește în practică și în doctrină.

Considerăm că nu sunt justificate reticențele în alegerea primei soluții menționate, pentru că prematuritatea unei acțiuni poate fi reținută atunci când însuși dreptul care se tinde a fi valorificat este supus unui termen sau unei condiții suspensive, nefiind născut și actual, iar nu

când nu a fost îndeplinită o condiție prealabilă de exercitare a dreptului la acțiune, de declanșare a procedurii judiciare.

Prematuritatea ar putea fi reținută atunci când reclamantul a formulat reclamația administrativă, dar a sesizat instanța fără a mai aștepta împlinirea termenului pentru rezolvarea ei. În practică s-a decis însă că și în această situație finalitatea procedurii prealabile administrative poate fi socotită îndeplinită, astfel încât soluția de respingere a acțiunii ca prematură ar fi disproportională¹.

Din această perspectivă, se mai impune precizarea că inadmisibilitatea acțiunii este soluția pe care o poate pronunța instanța în cazul în care admite excepția procesuală de fond a neîndeplinirii procedurii prealabile în termenele și condițiile prevăzute de art. 7 din Legea nr. 554/2004. Cu alte cuvinte, *inadmisibilitatea constituie un efect al admiterii excepției neîndeplinirii procedurii prealabile administrative, iar nu excepția în sine*.

Dacă reclamantul se adresează autorității emitente după sesizarea instanței de contencios administrativ în timp ce procesul se află în curs de judecată, petiția nu constituie un recurs grațios, pentru că nu se mai află strict în sfera unui raport juridic administrativ. O astfel de sesizare nu poate avea decât natura juridică a unei încercări de soluționare amiabilă a litigiului, care nu împiedică admiterea excepției neîndeplinirii procedurii prealabile.

În ceea ce privește condițiile invocării excepției neîndeplinirii procedurii prealabile administrative, sunt aplicabile regulile instituite prin art. 193 alin. (2) NCPC: neîndeplinirea procedurii prealabile nu poate fi invocată decât de către pârât, prin întâmpinare, sub sancțiunea decăderii.

2. Excepții de la regula caracterului obligatoriu al procedurii prealabile

Art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 prevede următoarele derogări de la regula statuată în alin. (1):

- excepții determinate de *calitatea reclamantului* – cazul acțiunilor introduse de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici;
- excepții determinate de *obiectul acțiunii* – cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe, formulate în

¹ A se vedea *supra*, p. 244, dec. nr. 1039/2005 a C. Ap. București.

temeiul art. 9 din Lege; acțiunile privind refuzul nejustificat de rezolvare a unei cereri sau nerezolvarea unei cereri adresate autorității în termen legal, acte administrative asimilate, conform art. 2 alin. (2); excepțiile de nelegalitate, invocate potrivit art. 4.

Pentru acțiunile îndreptate împotriva actelor administrative asimilate, în sensul art. 2 alin. (2) din Lege, norma de excepție a fost introdusă expres în art. 7 alin. (5) al Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 262/2007, dar și în jurisprudența anterioară intrării în vigoare a acestui act normativ prevederile art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 au fost interpretate logic și sistematic, în corelație cu normele cuprinse în art. 11 alin. (1) lit. a) și b), ce reglementează distinct regimul termenelor de sesizare a instanței, ajungându-se la concluzia că, în cazul refuzului nejustificat de rezolvare a unei cereri și în cazul tăcerii administrației, nu se impune procedura prealabilă¹.

3. Reglementarea termenelor

Termenele de exercitare a procedurii prealabile sunt reglementate distinct, în diferite alineate ale art. 7, în funcție de titularul acțiunii sau de obiectul acesteia:

- persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual care îi este adresat (destinatarul actului) trebuie să se adreseze autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului administrativ;

- persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept, trebuie să introducă plângerea prealabilă din momentul în care a luat cunoștință, pe orice cale, de existența acestuia, în limitele termenului de 6 luni prevăzut la alin. (7). Prin Decizia Curții Constituționale nr. 797 din 27 septembrie 2007, publicată în M. Of. nr. 707 din 19 octombrie 2007, art. 7 alin. (7) a fost declarat neconstituțional în măsura în care termenul de 6 luni de la data emiterii actului se aplică plângerii prealabile formulate de persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept decât destinatarul actului. În consecință,

¹ G. Bogasiu, *Procedura prealabilă în contenciosul administrativ. Practică judiciară*, Ed. Hamangiu, București, 2006, pp. 192-194, notă la decizia nr. 183 din 6 februarie 2006 a C. Ap. București, s. a VIII-a cont. adm. fisc.

pentru terți, termenul de prescripție de 6 luni curge întotdeauna de la data la care au luat cunoștință, pe orice cale, de existența actului;

- în cazul actului administrativ normativ, plângerea prealabilă poate fi formulată oricând;

- în cazul acțiunilor care au ca obiect contracte administrative, procedura prealabilă a concilierii directe trebuie făcută în termenul de 6 luni prevăzut la alin. (7), care va începe să curgă:

- a) de la data încheierii contractului, în cazul litigiilor legate de încheierea lui;

- b) de la data modificării contractului sau, după caz, de la data refuzului cererii de modificare făcute de către una dintre părți, în cazul litigiilor legate de modificarea contractului;

- c) de la data încălcării obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de executarea contractului;

- d) de la data expirării duratei contractului sau, după caz, de la data apariției oricărei alte cauze care atrage stingerea obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de încetarea contractului;

- e) de la data constatării caracterului interpretabil al unei clauze contractuale, în cazul litigiilor legate de interpretarea contractului.

Prin derogare de la regula prevăzută de art. 7 alin. (1), art. 7 alin. (7) instituie un termen (calificat de lege ca fiind termen de prescripție, fără o fundamentare teoretică a distincției față de termenul de decădere) de 6 luni de la data emiterii actului, aplicabil în cazul actelor administrative unilaterale, cu condiția existenței unor motive temeinice, de natură să justifice depășirea termenului de 30 de zile de la comunicare, prevăzut la alin. (1).

Ca efect al Deciziei Curții Constituționale la care am făcut referire mai sus, termenul de 6 luni curge de la emiterea actului numai pentru destinatarul acestuia, nu și pentru terți, în cazul cărora termenul de prescripție de 6 luni curge de la data la care au luat cunoștință, pe orice cale, de existența actului. Interpretarea sistematică a alin. (1), (3) și (7) ale art. 7 ar conduce la concluzia că singura distincție între situația beneficiarului actului și cea a terților privește momentul de început, iar nu durata termenelor, astfel că și în cazul terților termenul de 6 luni are caracter de excepție și devine aplicabil numai *pentru motive temeinice*, iar regula ar trebui să fie aceea a formulării plângerii în termenul de 30 de zile de la data la care au luat cunoștință de act, dar imprecizia redactării alin. (3) și lipsa unor repere privind voința legiuitorului au generat soluții contradictorii în jurisprudență.

Din interpretarea prevederilor art. 7 din Legea nr. 554/2004, în corelație cu cele ale art. 193 alin. (1) NCPD, rezultă că depășirea fără motive întemeiate a termenelor prevăzute de lege pentru formularea plângerii prealabile administrative are ca efect însăși inadmisibilitatea acțiunii, nefiind vorba despre termene de recomandare, fără efecte juridice.

4. Delimitarea de jurisdicția administrativă

Recursul grațios și recursul ierarhic, reglementate de art. 7 din Legea nr. 554/2004 drept condiții pentru introducerea unei acțiuni în justiție, recursuri care nu presupun contradictorialitatea, soluționându-se pe baza unor reguli ale procedurii administrative necontencioase¹, nu trebuie confundate cu jurisdicțiile speciale administrative, care, potrivit art. 21 alin. (4) din Constituția României, sunt facultative și gratuite.

Jurisdicțiile speciale administrative sunt forme de control administrativ extern, definite de art. 2 alin. (1) lit. e) drept activitatea înfăptuită de o autoritate administrativă ce are, conform legii organice speciale în materie, competența de soluționare a unui conflict privind un act administrativ, după o procedură bazată pe principiile contradictorialității, asigurării dreptului la apărare și independenței activității administrativ-jurisdicționale.

5. Corelația cu normele cuprinse în legi speciale

Regulile de drept comun cuprinse în Legea contenciosului administrativ se aplică numai în cazul în care prin legi speciale nu sunt stabilite alte condiții și termene de sesizare a instanței de contencios administrativ.

Pentru identificarea normelor de procedură aplicabile, esențial este modul în care legea specială reglementează exercitarea dreptului la acțiune, făcând trimiterea la Legea contenciosului administrativ.

Art. 7 din Legea nr. 554/2004 devine aplicabil ori de câte ori legea specială prevede dreptul părții de a se adresa instanței de contencios administrativ, *potrivit legii*, sau de a ataca un act administrativ *în condițiile Legii contenciosului administrativ*, fără a institui expres vreo normă derogatorie. Art. 7 nu este însă aplicabil în cazul actelor administrative reglementate prin acte normative speciale, care prevăd

¹ D. Apostol Tofan, *Modificările esențiale aduse instituției contenciosului administrativ prin noua lege cadru în materie (II)*, în C. Jud. nr. 4/2005, p. 78.

sesizarea directă a instanței într-un anumit termen ce exclude, în mod logic, parcurgerea unei proceduri prealabile administrative.

Condițiile pe care ar trebui să le îndeplinească normele de trimitere sunt stabilite expres prin art. 50 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, potrivit căruia „(1) În cazul în care o normă este complementară altei norme, pentru evitarea repetării în text a acelei norme se va face trimitere la articolul, respectiv la actul normativ care o conține (...). (3) Trimiterea la normele unui alt act normativ se poate face la întregul său conținut ori numai la o subdiviziune, precizată ca atare (...)”.

Demersul interpretativ este însă îngreunat în cazurile, deloc puține și întâlnite inclusiv în materii rezervate legii organice, în care legiuitorul nu se conformează regulilor de tehnică legislativă expuse mai sus, normele de trimitere fiind neclare, incoerente sau trunchiate.

Un exemplu în acest sens îl constituie Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, care prevede expres, în art. 109, competența secțiilor de contencios administrativ ale tribunalelor în cauzele care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public, cu excepția situațiilor pentru care este stabilită expres prin lege competența altor instanțe, dar nu conține o normă de trimitere coerentă și unitară la Legea contenciosului administrativ, cu respectarea cerințelor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

Cu privire la încetarea raportului de serviciu, norma de trimitere nu ridică probleme de interpretare, pentru că art. 106 din Legea nr. 188/1999 prevede că: „(1) În cazul în care raportul de serviciu a încetat din motive pe care funcționarul public le consideră netemeinice sau nelegale, acesta poate cere instanței de contencios administrativ anularea actului administrativ prin care s-a constatat sau s-a dispus încetarea raportului de serviciu, **în condițiile și termenele prevăzute de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004**, cu modificările ulterioare, precum și plata de către autoritatea sau instituția publică emitentă a actului administrativ a unei despăgubiri egale cu salariile indexate, majorate și recalulate, și cu celelalte drepturi de care ar fi beneficiat funcționarul public. (2) La solicitarea funcționarului public, instanța care a constatat nulitatea actului administrativ va dispune reintegrarea acestuia în funcția publică deținută”.

Pentru unele dintre actele administrative legate de raportul de serviciu al funcționarului public, cum ar fi cele privind modificarea ori

suspendarea, Legea nr. 188/1999 nu face nicio referire la calea de atac în instanță, dar natura lor juridică, norma de competență cuprinsă în art. 109 și lipsa unor prevederi speciale, derogatorii, oferă argumente suficiente în favoarea concluziei că acele acte sunt supuse controlului instanței de contencios administrativ potrivit regulilor de drept comun în materie, statuate de Legea nr. 554/2004.

Dificultățile de interpretare care au generat soluții neunitare inclusiv în practica Înaltei Curți apar în ceea ce privește actele prin care se aplică sancțiuni disciplinare (altele decât destituirea din funcția publică) și actele prin care se instituie răspunderea patrimonială a funcționarului public. Aceasta pentru că art. 80 din Legea nr. 188/1999 prevede că „funcționarul public nemulțumit de sancțiunea (disciplinară – n.n.) aplicată **se poate adresa instanței de contencios administrativ, solicitând anularea sau modificarea, după caz, a ordinului sau dispoziției de sancționare**” (s.n.), iar potrivit art. 85, „(1) Repararea pagubelor aduse autorității sau instituției publice în situațiile prevăzute la art. 84 lit. a) și b) se dispune prin emiterea de către conducătorul autorității sau instituției publice a unui ordin sau a unei dispoziții de imputare, în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei, sau, după caz, prin asumarea unui angajament de plată, iar în situația prevăzută la lit. c) a aceluiași articol, pe baza hotărârii judecătorești definitive și irevocabile. (2) **Împotriva ordinului sau dispoziției de imputare funcționarul public în cauză se poate adresa instanței de contencios administrativ**” (s.n.).

Spre deosebire de actele normative care prevăd sesizarea instanței de contencios administrativ fie în condițiile Legii contenciosului administrativ, fie într-un anumit termen care curge de la comunicarea sau intrarea în vigoare a actului administrativ și care ar exclude etapa procedurii prealabile, în cazul supus analizei se prevede doar dreptul persoanei vătămate de a se adresa instanței de contencios administrativ. Dar în condițiile în care competența instanței de contencios administrativ este oricum prevăzută, în mod general, în art. 109 din Legea nr. 188/1999, pot fi interpretate aceste texte ca fiind doar norme de competență materială sau fac trimitere la întreaga procedură a contenciosului administrativ?

Dezlegarea acestei chestiuni de drept ar putea porni de la prevederile art. 117 din Legea nr. 188/1999: „Dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile legislației muncii, precum și cu regle-

mentările de drept comun civile, administrative sau penale, după caz, în măsura în care nu contravin legislației specifice funcției publice”.

Legea nr. 188/1999 califică actele privind nașterea, modificarea sau stingerea raportului de serviciu, precum și celelalte acte legate de derularea acestuia drept acte administrative, raportul de serviciu al funcționarului public fiind un raport juridic administrativ, argument care conferă consistență opiniei potrivit căreia contenciosul funcției publice este o specie a contenciosului administrativ. De aceea, sub aspect procesual, în accepțiunea normei mai sus citate, legislația specifică funcției publice se completează în primul rând cu Legea contenciosului administrativ, astfel că, în lipsa unor prevederi derogatorii, acțiunea prin care persoana vătămată investește instanța de contencios administrativ este supusă termenelor și condițiilor prevăzute de Legea nr. 554/2004, inclusiv procedurii prealabile. La rândul său, această din urmă lege se completează, potrivit art. 28, cu prevederile Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte.

Art. 8. Obiectul acțiunii judiciare

(1) Persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, nemulțumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau care nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, pentru a solicita anularea în tot sau în parte a actului, repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale. De asemenea, se poate adresa instanței de contencios administrativ și cel care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său prin nesoluționarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri, precum și prin refuzul de efectuare a unei anumite operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim.

(1¹) Persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat pot formula capete de cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat.

(1²) Prin derogare de la dispozițiile alin. (1), acțiunile întemeiate pe încălcarea unui interes legitim public pot avea ca obiect numai anularea actului

sau obligarea autorității pârâte să emită un act sau un alt înscris, respectiv să efectueze o anumită operațiune administrativă, sub sancțiunea penalităților de întârziere sau a amenzii, prevăzute la art. 24 alin. (2).

(2) Instanța de contencios administrativ este competentă să soluționeze litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ, precum și orice litigii legate de încheierea, modificarea, interpretarea, executarea și încetarea contractului administrativ.

(3) La soluționarea litigiilor prevăzute la alin. (2) se are în vedere regula după care principiul libertății contractuale este subordonat principiului priorității interesului public.



Legislație

◆ Sumar

1. Legea nr. 188/1999: art. 80, art. 106; 2. Codul de procedură fiscală adoptat prin O.G. nr. 92/2003: art. 218. 3. Codul de procedură fiscală adoptat prin Legea nr. 207/2015: art. 281.

◆ Extrase

1. Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici (republicată în M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007)

~ *art. 80* – Funcționarul public nemulțumit de sancțiunea aplicată se poate adresa instanței de contencios administrativ, solicitând anularea sau modificarea, după caz, a ordinului sau dispoziției de sancționare.

~ *art. 106* – (1) În cazul în care raportul de serviciu a încetat din motive pe care funcționarul public le consideră netemeinice sau nelegale, acesta poate cere instanței de contencios administrativ anularea actului administrativ prin care s-a constatat sau s-a dispus încetarea raportului de serviciu, în condițiile și termenele prevăzute de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările ulterioare, precum și plata de către autoritatea sau instituția publică emitentă a actului administrativ a unei despăgubiri egale cu salariile indexate, majorate și recalculate, și cu celelalte drepturi de care ar fi beneficiat funcționarul public.

(2) La solicitarea funcționarului public, instanța care a constatat nulitatea actului administrativ va dispune reintegrarea acestuia în funcția publică deținută.

2. Codul de procedură fiscală adoptat prin O.G. nr. 92/2003 (republicat în M. Of. nr. 513 din 31 iulie 2007)

~ art. 218. *Comunicarea deciziei și calea de atac*

(1) Decizia privind soluționarea contestației se comunică contestatorului, persoanelor introduse, în condițiile art. 44, precum și organului fiscal emitent al actului administrativ atacat.

(2) Deciziile emise în soluționarea contestațiilor pot fi atacate de către contestatar sau de către persoanele introduse în procedura de soluționare a contestației potrivit art. 212, la instanța judecătorească de contencios administrativ competentă, în condițiile legii.

(3) În situația atacării la instanța judecătorească de contencios administrativ competentă potrivit alin. (2) a deciziei prin care s-a dispus desființarea, încheierea noului act administrativ fiscal ca urmare a soluției de desființare emise în procedura de soluționare a contestației se face după ce hotărârea judecătorească a rămas definitivă și irevocabilă.

3. Codul de procedură fiscală adoptat prin Legea nr. 207/2015 (publicat în M. Of. nr. 547 din 23 iulie 2015, în vigoare începând cu data de 1 ianuarie 2016)

~ art. 281. *Comunicarea deciziei și calea de atac*

(1) Decizia privind soluționarea contestației se comunică contestatorului, persoanelor introduse în procedura de soluționare a contestației, precum și organului fiscal emitent al actului administrativ atacat.

(2) Deciziile emise în soluționarea contestațiilor împreună cu actele administrative fiscale la care se referă pot fi atacate de către contestator sau de către persoanele introduse în procedura de soluționare a contestației, la instanța judecătorească de contencios administrativ competentă, în condițiile legii.

(3) În situația atacării la instanța judecătorească de contencios administrativ competentă potrivit alin. (2) a deciziei prin care s-a dispus desființarea, încheierea noului act administrativ fiscal ca urmare a soluției de desființare emise în procedura de soluționare a contestației se face în termen de 30 de zile de la data aducerii la cunoștința organului fiscal a deciziei de desființare.

(4) În situația în care instanța judecătorească de contencios administrativ competentă potrivit alin. (2) admite, în totalitate sau în parte, acțiunea prevăzută la alin. (3), organul fiscal emitent anulează în mod corespunzător noul act administrativ fiscal, precum și, după caz, actele

administrative subsecvente, iar contestatorul este pus în situația anterioară emiterii deciziei de desființare.

(5) În situația nesoluționării contestației în termen de 6 luni de la data depunerii contestației contestatorul se poate adresa instanței de contencios administrativ competentă pentru anularea actului. La calculul acestui termen nu sunt incluse perioadele în care procedura de soluționare a contestației este suspendată potrivit art. 277.

(6) Procedura de soluționare a contestației încetează la data la care organul fiscal a luat la cunoștință de acțiunea în contencios administrativ formulată de contribuabil/plătitor.

(7) În situația atacării la instanța judecătorească de contencios administrativ competentă potrivit alin. (2) a deciziei prin care s-a respins contestația de către organul fiscal fără ca acesta să intre în cercetarea fondului raportului juridic fiscal, dacă instanța constată că soluția adoptată de către organul fiscal este nelegală și/sau netemeinică, se va pronunța și asupra fondului raportului juridic fiscal.



Decizii ale Curții Constituționale

1. Decret al Președintelui României. Act administrativ supus controlului instanței de contencios administrativ. Limitele controlului

Prin Decizia nr. 459 din 16 septembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial nr. 712 din 30 septembrie 2014, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate invocată de Președintele României și Administrația Prezidențială, prin Departamentul constituțional-legislativ, în Dosarul nr. 7652/2/2013 al Curții de Apel București, secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, și a constatat că dispozițiile art. 8 alin. (1) raportate la art. 2 alin. (1) lit. c) teza întâi din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sunt constituționale în măsura în care se interpretează în sensul că decretele Președintelui privind numirea judecătorilor la Curtea Constituțională sunt excluse din sfera controlului judecătoresc sub aspectul verificării îndeplinirii condiției „înaltei competențe profesionale”.

În motivarea deciziei, s-au reținut următoarele:

„32. Actele juridice ale Președintelui României, adoptate în exercitarea atribuțiilor mandatului constituțional, sunt decretele prezidențiale. Aceste acte sunt manifestări unilaterale de voință, realizate în scopul de a produce efecte juridice, și pot avea caracter individual sau normativ. Dispozițiile constituționale prevăd, sub sancțiunea inexistenței actului, publicarea decretului în Monitorul

Oficial al României, dată de la care acesta intră în vigoare. Toate decretale au caracter executoriu, fiind general obligatorii, autoritățile statului cărora le sunt destinate fiind însărcinate cu ducerea la îndeplinire a celor statuate în cuprinsul actului. Potrivit dispozițiilor art. 100 alin. (2) din Constituție, unele decrete ale Președintelui se contrasemnează de prim-ministru.

33. Acestor acte juridice le sunt aplicabile dispozițiile art. 126 alin. (6) din Constituție, potrivit cărora: «Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar. Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale». Așa fiind, în măsura în care, prin obiectul de reglementare, decretale Președintelui nu se circumscriu sferei actelor exceptate, ele pot fi atacate în contencios administrativ, potrivit dispozițiilor Legii nr. 554/2004.

(...)

38. Sub aspectul verificării condițiilor constituționale și legale pe care persoana numită în funcția de judecător constituțional trebuie să le întrunească, dacă în privința primelor două condiții (pregătire juridică superioară și vechimea de cel puțin 18 ani în activitatea juridică sau în învățământul juridic superior), verificarea are la bază date concrete, obiective, susceptibile a fi supuse unui control judecătoresc al instanțelor de drept comun sau al Curții Constituționale, în ceea ce privește cea de-a treia condiție (înalta competență profesională), aceasta implică evaluarea și decizia exclusivă a autorităților abilitate de Constituție să facă numirea, în temeiul unor aprecieri proprii. Astfel, marja de apreciere a Președintelui României, a Senatului și a Camerei Deputaților în exercitarea atribuției de a numi judecătorii constituționali nu este limitată la verificarea aspectelor de legalitate pe care le presupune îndeplinirea condițiilor obiective, cuantificabile (legea stabilind în ceea ce privește rangul studiilor și al vechimii juridice nivelul minimal al condițiilor pe care persoana numită trebuie să le respecte), ci vizează și aspecte de oportunitate, autoritățile competente având libertate absolută, în acest caz, de a alege o anumită persoană apreciată a întruni condiția «înaltei competențe profesionale».

2. Principiul priorității interesului public. Egalitatea în drepturi

2.1. Prin Decizia nr. 464 din 6 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial nr. 604 din 12 iulie 2006, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a art. 8 alin. (3) și art. 15 din Legea nr. 554/2004.

Critica de neconstituționalitate a art. 8 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 a constat, în esență, în susținerea că recunoașterea prin lege a subordonării interesului uneia dintre părți față de interesele celeilalte părți înfrânge principiul egalității în drepturi a părților, plasând autoritatea publică, exponent al interesului public, pe o poziție procesuală preferențială și aducând atingere dreptului persoanei vătămate de a ataca actul administrativ ce îi lezează interesele. Astfel, în opinia autorului excepției, art. 8 alin. (3) contravine art. 16, art. 21 și art. 52 din Constituția României.

Curtea a reținut că textul de lege criticat, care se referă numai la litigiile legate de aplicarea și executarea contractului administrativ, nu are o astfel de semnificație, deoarece nu calitatea părții va fi avută în vedere de către instanța de judecată, ci principiul priorității interesului public, a cărui definiție se regăsește în art. 2 alin. (1) lit. l) din Legea nr. 554/2004¹.

Prevederile art. 16 alin. (1) și (2) nu sunt incidente în cauză, pentru că se referă la egalitatea în drepturi a cetățenilor, iar nu la egalitatea între persoanele juridice și autoritățile publice.

În ceea ce privește contrarietatea cu prevederile art. 52 alin. (1) din Constituție, referitor la dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, Curtea a reținut că în aplicarea normei constituționale au fost cuprinse în Legea contenciosului administrativ dispozițiile corespunzătoare ale art. 8 alin. (1).

2.2. Prin *Decizia nr. 185 din 6 martie 2007, publicată în Monitorul Oficial nr. 270 din 23 aprilie 2007*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 8 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, pe care le-a analizat în raport cu normele constituționale cuprinse în art. 16 alin. (1) și (2), privind egalitatea cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, nimeni nefiind mai presus de lege, art. 21 privind „Accesul liber la justiție”, art. 45 privind „Libertatea economică” și art. 52 referitor la „Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică”.

În ceea ce privește excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 8 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, Curtea a făcut referire la *Decizia nr. 464 din 6 iunie 2006, publicată în M. Of. nr. 604 din 12 iulie 2006*, prin care a respins excepția ridicată de aceeași parte ca și în prezentul dosar, cu aceeași motivare și în fața aceleiași instanțe de judecată.

Cu acel prilej, în esență, Curtea a constatat că, potrivit textului de lege criticat, instanța de contencios administrativ este competentă să soluționeze,

¹ Curtea Constituțională a avut în vedere dispozițiile Legii nr. 554/2004, anterior modificării prin Legea nr. 262/2007. În prezent, definiția interesului legitim public se regăsește în art. 2 alin. (1) lit. r).

între altele, „(...) și orice litigii legate de aplicarea și executarea contractului administrativ”, cu respectarea regulii privind subordonarea principiului libertății contractuale principiului priorității interesului public.

Această regulă nu are însă semnificația plasării autorității publice pe o poziție procesuală preferențială, deoarece, când soluționează litigiul, instanța de judecată nu are în vedere calitatea părții, ci principiul priorității interesului public, definit prin art. 2 alin. (1) lit. l) din Legea nr. 554/2004 ca fiind „interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice”.

↳ **Notă:** Decizia Curții Constituționale este anterioară modificării Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 262/2007. În forma actuală a legii, interesul legitim public este definit în art. 2 alin. (1) lit. r).

3. Obiectul acțiunii în contencios fiscal. Art. 218 alin. (2) din Codul de procedură fiscală adoptat prin O.G. nr. 92/2003

Prin *Decizia nr. 703 din 27 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial nr. 64 din 26 ianuarie 2015*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 218 alin. (2) din O.G. nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, potrivit căruia „Deciziile emise în soluționarea contestațiilor pot fi atacate de către contestatar sau de către persoanele introduse în procedura de soluționare a contestației potrivit art. 212, la instanța judecătorească de contencios administrativ competentă, în condițiile legii”.

În motivarea excepției de neconstituționalitate, autoarea acesteia a susținut, în esență, că dispozițiile legale criticate sunt neconstituționale, întrucât persoana vătămată în drepturile sau interesele sale legitime printr-un act administrativ fiscal nu poate ataca în fața instanței de contencios administrativ acest act, ci doar decizia emisă în procedura de soluționare a contestației administrative, fiind îngăduit dreptul său de acces la justiție prin contestarea în fața instanței a actului vătămător în situația în care organul fiscal refuză expres soluționarea contestației administrative sau nu soluționează această contestație în termenul legal de 30 de zile. În această situație, partea vătămată poate doar să solicite instanței de contencios administrativ obligarea organului fiscal la soluționarea contestației administrative, iar soluționarea litigiului fiscal nu mai are loc într-un termen rezonabil și într-o manieră echitabilă, ci se face în detrimentul intereselor procesuale ale contribuabilului.

În opinia autoarei excepției de neconstituționalitate, prevederile legale criticate contravin dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 11 privind dreptul internațional și dreptul intern, art. 20 referitor la tratatele interna-

ționale privind drepturile omului, art. 21 privind liberul acces la justiție și dreptul la un proces echitabil, precum și în art. 44 privind dreptul de proprietate. Se mai invocă încălcarea art. 6 par. 1 privind dreptul la un proces echitabil din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și a art. 1 privind dreptul de proprietate din primul Protocol la aceeași convenție.

Examinând excepția de neconstituționalitate ridicată, Curtea a făcut referire la jurisprudența sa anterioară (e.g., Decizia nr. 95 din 1 februarie 2011, publicată în M. Of. nr. 320 din 10 mai 2011, Decizia nr. 930 din 6 iulie 2010, publicată în M. Of. nr. 588 din 19 august 2010, Decizia nr. 687 din 12 iunie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 563 din 25 iulie 2008), reținând că eventualul comportament al părților sau al instituțiilor administrative care determină o întârziere în soluționarea contestației nu reprezintă o problemă de constituționalitate, ci una ce ține exclusiv de conduita părților implicate, conduită ce nu este determinată de textul de lege criticat. Or, Curtea Constituțională judecă numai în drept, astfel încât conduita procesuală a contribuabilului contestator sau a organului fiscal ori unele decizii administrative sau judecătorești discutabile nu pot constitui temei pentru constatarea neconstituționalității unor texte legale.



Doctrină

1. „În unele cazuri vom vorbi de un *contencios subiectiv*, denumire care se bazează pe noțiunea de «drept subiectiv», înțeleasă ca «facultate» sau prerogativă recunoscută de lege unor persoane (fizice sau juridice), subiect activ al raportului juridic, de a pretinde subiectului pasiv săvârșirea unei anumite acțiuni sau abținerea de la săvârșirea unei acțiuni. În alte cazuri identificăm un *contencios obiectiv*, ce are la bază noțiunea de «drept obiectiv» ce exprimă faptul că acel ansamblu de norme juridice existent este independent de subiectele raportului juridic concret în care ele apar cu drepturi și obligații determinate, care decurg din dreptul obiectiv.

Contenciosul subiectiv are drept scop protejarea drepturilor subiective ce aparțin unei persoane fizice sau juridice determinate, individualizate, în timp ce *contenciosul obiectiv* are în principal ca scop asigurarea legalității și promovarea intereselor generale (...)” [D. Apostol Tofan, *Modificările esențiale aduse instituției contenciosului administrativ prin noua lege cadru în materie (II)*, în C. Jud. nr. 4/2005, pp. 78-91].

2. „Constatăm că s-a optat astfel și la noi pentru supunerea contractului administrativ judecătorului specializat. Practic, în condițiile în care legislația este din ce în ce mai stufoasă, iar dreptul, din ce în ce mai complicat, nu se pot cere tuturor judecătorilor cunoștințe care să se întindă asupra tuturor domeniilor vieții juridice; capacitatea umană are limite, de aceea, este de dorit ca de materiile administrative, a căror amploare și complexitate crește fără încetare, să se ocupe judecătorii specializați” (C.-S. Săraru, *Contractele administrative. Reglementare. Doctrină. Jurisprudență*, Ed. C.H. Beck, București, 2009, pp. 370-371).



Jurisprudență

1. Obiectul și limitele controlului exercitat de instanța de contencios administrativ. Liberul acces la justiție

Lipsa unei rezolvări unitare în privința naturii juridice a contestației fiscale nu poate fi imputabilă reclamantului, care, potrivit art. 21 alin. (3) din Constituția României și art. 6 par. 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, are dreptul la judecarea în mod echitabil a cauzei sale.

CEDO, prin Hotărârea din 21 februarie 1975, pronunțată în cauza *Golder c. Marii Britanii* (4451/1970), a motivat că este de neconceput ca art. 6 par. 1 din Convenție să descrie în amănunt garanțiile procedurale acordate părților și să nu protejeze, mai întâi, singurul lucru de care trebuie să beneficieze în realitate: accesul la o instanță, pentru că echitatea, publicitatea și celeritatea nu reprezintă interes în lipsa unui proces (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 616 din 1 februarie 2007, nepublicată).

2. Obiectul acțiunii în contencios administrativ. Caracterul subsecvent al cererii privind recunoașterea unui drept sau a unui interes legitim și repararea pagubei cauzate. Limitele rolului activ al instanței

Obiectul acțiunii în contencios administrativ este configurat de prevederile exprese ale art. 52 din Constituția României și ale art. 1 alin. (1) și (8) din Legea nr. 554/2004, în sensul că persoana care se consideră vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ sau prin refuzul rezolvării unei cereri adresate unei autorități publice poate sesiza instanța de contencios administrativ

pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei cauzate.

Cu alte cuvinte, în contenciosul administrativ, cererea privind recunoașterea unui drept sau a unui interes legitim și repararea pagubei cauzate este subsecventă cererii îndreptate împotriva unui act administrativ tipic sau asimilat, în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) și art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, în caz contrar competența revenind instanțelor civile, determinate potrivit criteriilor prevăzute de art. 1 pct. 1 și art. 2 pct. 1 lit. b) C. pr. civ.

Prin cererea de chemare în judecată, reclamanta a solicitat:

1. restituirea de către pârâți a sumelor achitate pentru testele de laborator dispuse în cursul anului 2006 și a contravalorii produselor prelevate în anii 2006 și 2007, în total 14.294,52 RON;

2. obligarea Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor – Oficiul Județean pentru Protecția Consumatorilor Ilfov să ia măsurile prevăzute de art. 23 lit. b), art. 24 alin. (1) lit. a) și art. 25 lit. a)-d) din Legea nr. 148/2000, pentru faptele de publicitate înșelătoare, conform art. 4 lit. b) și c), art. 6 lit. a) și art. 8 lit. a) din Legea nr. 148/2000, practicate de alți agenți economici, fapte care fac obiectul unor sesizări formulate de reclamantă.

Nicăieri în cuprinsul acțiunii cu care a fost investită instanța de contencios administrativ nu se face referire la anularea unui act administrativ sau la un refuz de rezolvare a unei cereri, în sensul pe care Legea contenciosului administrativ îl dă acestor concepte.

Nici răspunsurile la întâmpinările prin care a fost invocată excepția necompetenței materiale, în fața primei instanțe, nu cuprind precizări ori calificări ale obiectului acțiunii potrivit celor arătate mai sus, argumentul reclamantei fiind acela că autorul faptei generatoare de prejudicii este o instituție centrală care atrage aplicarea art. 3 pct. 1 C. pr. civ.

Este adevărat că instanța nu este legată de sensul literal al termenilor folosiți de reclamant, dar rolul activ nu poate fi exercitat astfel încât să creeze un dezechilibru între părți în folosirea drepturilor procedurale. Judecătorul nu se poate substitui părții în stabilirea cadrului procesual, mai ales când aceasta beneficiază de asistență calificată (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 494 din 8 februarie 2008).

3. Acțiune formulată de un subiect de drept privat. Contencios subiectiv. Invocarea vătămării unui interes public. Condiții. Inadmisibilitate

În ceea ce privește soluția dată acțiunii principale, Înalta Curte reține că reclamantul a solicitat anularea Ordinului nr. 2084 din 16 noiembrie 2007 din două motive: încălcarea principiului neretroactivității actelor administrative și semnarea ordinului de către o persoană care nu mai avea calitatea de a reprezenta autoritatea emitentă la data respectivă.

Admițând acțiunea, curtea de apel a reținut că „voința părților exprimată la momentul emiterii actului administrativ nu poate să primeze față de cerințele de legalitate prevăzute de lege pentru un act administrativ, așa cum este el definit de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ”.

Nu se poate contesta că principiul legalității este elementul central al activității autorităților publice, dar reclamantul, în calitate de persoană fizică pretins vătămată printr-un act administrativ considerat nelegal, a investit instanța cu acțiune în contencios administrativ subiectiv, în cadrul căreia nu poate fi sancționată o nelegalitate obiectivă a actului administrativ, sancțiunea nulității urmând a fi aplicată numai cu condiția existenței unei vătămări produse reclamantului într-un drept subiectiv sau într-un interes legitim privat.

Potrivit art. 8 alin. (1¹) din Legea nr. 554/2004, persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat pot invoca vătămarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat.

În pofida acestor dispoziții legale, pe care le-a ignorat, instanța de fond a anulat actul administrativ dedus judecății ca fiind nelegal, fără ca din probele cauzei să fi rezultat că reclamantul ar fi suferit vreo vătămare, în sensul celor expuse mai sus.

Din această perspectivă, este de menționat că reclamantul a inițiat demersurile pentru încetarea raporturilor de serviciu prin acordul părților, în temeiul art. 97 lit. b) din Legea nr. 188/1999, solicitând ca data încetării raporturilor de serviciu să fie 10 noiembrie 2007, și nu a indicat sau

dovedit vreo vătămare care să-i fi fost produsă prin ordinul contestat (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1266 din 6 martie 2009).

4. Act administrativ normativ abrogat

Abrogarea unui act administrativ normativ după declanșarea controlului judecătoresc de legalitate nu lipsește de obiect acțiunea în contencios administrativ, pentru că legalitatea actului se cenzurează în raport cu prevederile legale în vigoare la data emiterii sau adoptării lui (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3324 din 29 iunie 2007, nepublicată).

↳ **Notă:** În decizia citată, instanța a mai reținut, în mod judicios, că reclamantul trebuie să invoce și să facă dovada unei vătămări într-un drept ori într-un interes legitim, produsă ca efect al aplicării actului administrativ normativ în perioada activității sale, până la data intrării în vigoare a noii reglementări.

5. Act administrativ individual a cărui durată de valabilitate a expirat. Obiectul acțiunii. Rolul instanței

Înalta Curte reține că este nelegală soluția instanței de fond care, fără a mai cerceta fondul cauzei, constatând la data dezbaterilor în fond a cauzei că expirase termenul de valabilitate de 12 luni al actelor contestate, a respins ca rămasă fără obiect acțiunea de față.

Procedând în acest mod, instanța de fond a omis, în sensul art. 129 alin. (4) și (5) C. pr. civ. și al art. 1 și art. 8 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, republicată, faptul că, anterior expirării valabilității sale, actul administrativ atacat a produs efecte juridice, posibil generatoare de vătămări ale drepturilor sau intereselor legitime ale recurentului-reclamant (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 519 din 3 februarie 2009).

6. Acțiune în contencios fiscal. Obiect. Limitele investiției. Codul de procedură fiscală adoptat prin O.G. nr. 92/2003

Actul administrativ fiscal care se atacă în contencios administrativ, potrivit art. 218 alin. (2) C. pr. fisc., este decizia de soluționare a contestației. Legalitatea deciziei de impunere, a raportului de inspecție fiscală ori a altor acte care premERG decizia emisă în temeiul art. 216 C. pr. fisc. urmează a fi analizată în cadrul acțiunii îndreptate împotriva acestei din

urmă decizii, practica judiciară fiind conturată în sensul că instanța se investește cu dezlegarea fondului raportului de drept fiscal numai dacă autoritatea competentă a soluționat contestația pe fondul său.

Interpretarea prevederilor din legislația națională într-un mod care să concorde cu garanțiile dreptului la un proces echitabil, consacrat în art. 6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului – cu precădere termenul rezonabil în derularea procedurilor administrative și judiciare –, face ca posibilitatea instanței de contencios administrativ de a rezolva fondul litigiului, impunând măsuri care să înlăture complet și efectiv consecințele vătămătoare ale conduitei administrative nelegale sau ale pasivității administrației, să nu fie exclusă *de plano* în toate situațiile în care autoritatea fiscală nu a soluționat contestația administrativă pe fondul său.

Dar, pentru a se putea ajunge la o astfel de concluzie, este necesar ca probele administrate să ofere argumente solide în sensul că, prin conduita sa, autoritatea publică și-a exercitat abuziv drepturile procesuale, detur-nând finalitatea normelor ce reglementează procedura administrativă, pentru că termenul rezonabil se analizează de la caz la caz, în funcție de anumite criterii cristalizate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului: complexitatea pricinii, atitudinea părților, miza litigiului.

Ținând seama de succesiunea actelor emise în procedura adminis-trativă, de temeiurile de fapt și de drept ale acestora, de natura și com-plexitatea verificărilor efectuate, precum și de intervalul de timp scurs între data emiterii deciziei de impunere și data învestirii instanței, Înalta Curte reține că circumstanțele cauzei nu sunt de natură să infirme inter-pretarea dată de judecătorul fondului (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1163 din 25 februarie 2011).

➡ **Notă:** Pentru obiectul acțiunii vizând actele administrative fiscale sub imperiul noilor norme procesual-fiscale care urmează a intra în vigoare începând cu data de 1 ianuarie 2016, a se vedea conținutul art. 281 din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, citat la secțiunea Legislație.

7. Angajarea răspunderii materiale a funcționarului public. Inadmisibilitatea acțiunii în despăgubire adresate direct instanței de judecată

Cadrul normativ în temeiul căruia ar putea fi angajată răspunderea patrimonială a intimatului-pârât constă în art. 84 și art. 85 din Legea nr. 188/1999, având următorul conținut:

Art. 84. „Răspunderea civilă a funcționarului public se angajează:

a) pentru pagubele produse cu vinovăție patrimoniului autorității sau instituției publice în care funcționează;

b) pentru nerestituirea în termenul legal a sumelor ce i s-au acordat necuvenit;

c) pentru daunele plătite de autoritatea sau instituția publică, în calitate de comitent, unor terțe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile”.

Art. 85. „(1) Repararea pagubelor aduse autorității sau instituției publice în situațiile prevăzute la art. 84 lit. a) și b) se dispune prin emiterea de către conducătorul autorității sau instituției publice a unui ordin sau a unei dispoziții de imputare, în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei, sau, după caz, prin asumarea unui angajament de plată, iar în situația prevăzută la lit. c) a aceluiași articol, pe baza hotărârii judecătorești definitive și irevocabile.

(2) Împotriva ordinului sau dispoziției de imputare funcționarul public în cauză se poate adresa instanței de contencios administrativ.

(3) Dreptul conducătorului autorității sau instituției publice de a emite ordinul sau dispoziția de imputare se prescrie în termen de 3 ani de la data producerii pagubei”.

Prejudiciul a cărui acoperire se solicită rezidă în sumele plătite către două persoane reintegrate în muncă prin hotărâri judecătorești irevocabile – drepturi salariale, contravaloarea tichetelor de masă, contribuții aferente drepturilor salariale și cheltuieli de judecată și de executare silită –, iar, potrivit susținerilor recurente-reclamante, intimatul-pârât este autorul faptelor culpabile cauzatoare de prejudicii, constând în îndeplinirea defectuoasă a atribuțiilor de numire și destituire în funcții și nepunerea în aplicare a unor hotărâri judecătorești executorii de drept.

În acest context factual, instanța de control judiciar împărtășește concluzia la care a ajuns judecătorul fondului, în sensul că raportul juridic

dedus judecății se încadrează în prevederile art. 84 lit. a) din Legea nr. 188/1999, astfel că repararea pagubelor se dispune prin emiterea unui ordin sau dispoziții de imputare sau, după caz, prin asumarea unui angajament de plată, în condițiile tezei I a art. 85 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, iar nu printr-o acțiune în despăgubire adresată direct instanței de judecată.

Această soluție se regăsește în jurisprudența Înaltei Curți, în care s-a reținut că, în condițiile în care nu s-a emis un ordin sau o dispoziție de imputare în sarcina funcționarului public de către conducătorul autorității sau instituției publice în care funcționarul își desfășoară activitatea, acțiunea prin care se solicită angajarea răspunderii acestuia în temeiul art. 998-999 C. civ. anterior este inadmisibilă (ex., decizia nr. 4643 din 11 octombrie 2011).

Contrar susținerilor recurente-reclamante, Înalta Curte de Casație și Justiție constată că în speță nu este aplicabilă prevederea cuprinsă în art. 84 lit. c) din Legea nr. 188/1999, care se referă la situația în care autoritatea sau instituția publică plătește daune unor terțe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile, în calitate de comitent pentru fapta prepusului său împotriva căruia se poate îndrepta, conform tezei finale a art. 85 alin. (1) (ICCJ, s cont. adm. fisc., dec. nr. 3358 din 29 iunie 2012).

8. Interpretarea art. 109 din Legea nr. 188/1999. Sensul sintagmei „cauze care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public”

Învestită legal cu soluționarea conflictului negativ de competență, potrivit art. 20 pct. 2, art. 21 și art. 22 alin. (3) C. pr. civ., Înalta Curte constată că obiectul acțiunii constă în repararea unui prejudiciu pretins a fi fost cauzat autorității publice reclamante, de către pârâtă, fost funcționar public al Inspecției Sociale, desființată ca urmare a comasării prin absorbție cu Inspekția Muncii, în temeiul Legii nr. 329/2009 (pct. 52 din Anexa 1).

Este adevărat că, potrivit art. 109 din Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, cauzele care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public sunt de competența instanțelor de contencios administrativ, cu excepția situațiilor pentru care este stabilită expres, prin lege, competența altor instanțe.

În speță, deși fapta pretins generatoare de prejudiciu datează din perioada în care pârâta se afla în raport de serviciu cu Inspekția Socială, ale cărei drepturi și obligații le-a preluat Inspekția Muncii, la data constatării pagubei și apoi a sesizării instanței pârâta nu mai exercita o funcție publică în cadrul reclamantei, raportul de serviciu fiind modificat, prin transfer în interesul serviciului la Agenția Națională pentru Prestații Sociale, conform deciziei nr. 50 din 26 februarie 2009, emise de Inspectorul General de Stat al fostei Inspekții Sociale.

Or, deși nu se prevede expres, interpretarea în ansamblu a normelor cuprinse în Legea nr. 188/1999 conduce la concluzia că raportul de serviciu ce ia naștere și se exercită ca urmare a numirii într-o funcție publică, potrivit art. 4 din legea menționată, are ca părți funcționarul public și autoritatea sau instituția publică în cadrul căreia acesta își exercită funcția.

În ipoteza tipică în care elementele raportului de serviciu rămân nemodificate, antrenarea răspunderii patrimoniale a funcționarului public pentru pagubele produse cu vinovăție patrimoniului autorității sau instituții publice în care funcționează are loc prin emiterea, de către conducătorul autorității sau instituției publice, a unui ordin sau dispoziții de imputare ori, după caz, prin asumarea unui angajament de plată, conform normelor speciale cuprinse în art. 85 alin. (1), corelat cu art. 84 lit. a) din Legea nr. 188/1999.

Într-o situație ca aceea din speță, în care prevederile art. 85 alin. (1) nu pot fi aplicate pentru că funcționarul public nu se mai află în raport de serviciu cu autoritatea sau instituția publică prejudiciată, angajarea răspunderii patrimoniale, calificate generic în art. 75 și art. 84 din Legea nr. 188/1999 ca fiind o răspundere civilă, nu poate fi făcută decât pe calea de drept comun a antrenării răspunderii civile delictuale, conform prevederilor cuprinse în Codul civil.

Acestea sunt argumentele pe baza cărora Înalta Curte constată că litigiul dedus judecății nu este unul având ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public, în accepțiunea art. 109 din Legea nr. 188/1999, motiv pentru care, în temeiul art. 22 alin. (5) C. pr. civ., va stabili competența Judecătoriei Sectorului 6, luând în considerare, de asemenea, dispozițiile art. 1 pct. 1 și ale art. 5 C. pr. civ. (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1026 din 24 februarie 2012).

9. Principiul priorității interesului public. Contract de concesiune. Asociație fără scop lucrativ. Scopul asociației

Potrivit prevederilor statutului recurente, scopul principal al asociației îl constituie „asigurarea și protejarea posibilităților de practicare a pescuitului, în spiritul conservării biodiversității și echilibrului în natură, fără a se urmări realizarea de profit”.

Statutul mai prevede că fiecare membru al asociației are obligația să practice vânătoarea și pescuitul sportiv fără a urmări realizarea vreunui profit sau a altor avantaje materiale.

Chiar în contractul de concesiune s-a stipulat că unul dintre obiectivele principale ale acestuia îl constituie satisfacerea interesului public. Contractul explicitează sintagma utilizată, arătând că aceasta înseamnă, printre altele, conservarea și îmbunătățirea calității solului, apelor de suprafață și a celor subterane, corespunzător destinației și categoriei de folosință și, mai ales, conservarea patrimoniului natural.

Prin urmare, potrivit chiar înscrisurilor pe care recurenta își fundamentează critica, aceasta și-a asumat cu prioritate apărarea interesului public (ICC), s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2578 din 18 mai 2007, nepublicată).

10. Contract de concesiune. Principiul preeminenței interesului public. Principiul echilibrului financiar al concesiunii

Din capul locului se impune precizarea că natura juridică de contract administrativ a contractului de concesiune supus analizei își pune amprenta asupra modului de abordare a conceptelor enunțate mai sus, pentru că, în temeiul art. 8 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, la soluționarea litigiilor privind încheierea, modificarea, interpretarea, executarea sau încetarea unui contract administrativ se are în vedere regula potrivit căreia principiul libertății contractuale este subordonat principiului priorității interesului public.

Contractul de concesiune nr. 3 din 23 aprilie 2001 a fost încheiat sub imperiul Legii nr. 219/1998, care consacră principiul echilibrului financiar al concesiunii prin art. 32, având următorul conținut: „Relațiile contractuale dintre concedent și concesionar se bazează pe principiul echilibrului financiar al concesiunii, respectiv pe realizarea unei posibile egalități între avantajele care îi sunt acordate concesionarului și sarcinile care îi

sunt impuse. În consecință, concesionarul nu va fi obligat să suporte creșterea sarcinilor legate de execuția obligațiilor sale, în cazul în care această creștere rezultă în urma:

- a) unei acțiuni sau unei măsuri dispuse de o autoritate publică;
- b) unui caz de forță majoră sau unui caz fortuit”.

Acest principiu constituie o aplicație a teoriei impreviziunii, pentru că ia în considerare unele modificări de ordin economic care pot afecta executarea contractului și pe care părțile nu le-au putut anticipa în momentul încheierii lui, oferind o cale prin care lucrurile sunt menținute în aceeași stare (*rebus sic stantibus*), astfel ca executarea obligațiilor să nu devină excesiv de împovărătoare pentru concesionar.

În principiu însă, concesionarul suportă riscurile exploatării, în sensul că ia asupra sa pierderile rezultând din exploatare, după cum îi profită și beneficiile ce ar rezulta dintr-o scădere a costurilor exploatărilor. Principiul echilibrului financiar nu face decât să tempereze celălalt principiu, al exploatării serviciului public sau bunului concesionat pe riscul și răspunderea concesionarului, fără să îl înlăture în substanța sa, pentru că, în caz contrar, ar fi negată însăși preeminența interesului public în raporturile juridice administrative.

Prin urmare, dacă în contract nu este prevăzută expres posibilitatea diminuării redevenței sau ajustarea ei în raport cu rezultatele economice obținute, principiul echilibrului financiar nu poate fi invocat ca temei în acest sens și cu atât mai puțin pentru restituirea unor sume deja plătite cu titlu de preț al concesiunii, în lipsa unor dovezi privind imposibilitatea de neînlăturat a continuării activității de interes public.

Aceasta este și concluzia care se desprinde din hotărârea pronunțată de Consiliul de Stat din Franța în cazul menționat în notele scrise ale intimitei-reclamante (afacerea gazului de la Bordeaux, 30 martie 1916), în care a fost acceptată revizuirea contractului în favoarea concesionarului, nu în scopul diminuării pierderilor sau al acoperirii lipsei de câștig, ci pentru a putea asigura continuitatea serviciului public de iluminare a orașului, devenit prea împovărător în condițiile triplării prețului cărbunelui în anii 1915-1916 (în timpul Primului Război Mondial) (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 5266 din 25 noiembrie 2010*).

11. Obiectul acțiunii. Refuzul emiterii unui aviz

Potrivit art. 8 alin. (1) teza a doua din Legea nr. 554/2004, modificată și completată, se poate adresa instanței de contencios administrativ și cel care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său prin nesoluționarea în termen sau prin refuzul de efectuare a unei anumite operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim.

(...)

Refuzul eliberării unui aviz solicitat expres în cuprinsul certificatului de urbanism în vederea eliberării autorizației de desființare a construcției poate fi atacat direct în instanța de contencios administrativ, în temeiul art. 8 alin. (1) teza a doua din Legea nr. 554/2004, modificată și completată.

Legea nu obligă partea nemulțumită să formuleze plângere prealabilă și nici contestație administrativă.

Termenul de introducere a acțiunii în instanța de contencios administrativ se calculează de la data primirii răspunsului prin care s-a refuzat emiterea avizului (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3440 din 25 septembrie 2014).



Repere ale jurisprudenței CJUE

Decizie a Comisiei de a introduce acțiune în fața instanței unui stat terț. Act care nu produce efecte juridice prin el însuși. Acțiune în anulare. Inadmisibilitate

În hotărârea din 12 septembrie 2006, pronunțată în cauza *Reynolds Tobacco Holdings Inc și alții c. Comisiei* (C-131/03)¹, CJCE, Marea cameră, a constatat că pot constitui obiect al controlului jurisdicțional prevăzut de art. 230 TCE numai măsurile ce produc efecte juridice obligatorii, de natură să afecteze interesele reclamantului, prin modificarea situației sale juridice. Nu sunt susceptibile de a face obiectul unei acțiuni în anulare actele preparatorii, actele confirmative sau de execuție, simplele recomandări sau avize și, în principiu, instrucțiunile interne.

¹ În Revista de drept comunitar nr. 3/2007, *Jurisprudența instanțelor comunitare* (coordonator M. Banu), pp. 139-142.

Curtea a mai reținut că, deși condiția referitoare la efecte juridice obligatorii, de natură să afecteze interesele reclamantului printr-o modificare a situației sale juridice, trebuie interpretată în lumina principiului unei protecții jurisdicționale efective, o astfel de interpretare nu poate avea ca efect anularea acestei condiții fără depășirea competențelor atribuite prin tratat instanțelor comunitare.

În acest sens, în hotărâre s-a menționat că, deși particularii nu pot introduce o acțiune în anularea unor acte ce nu implică efecte juridice obligatorii, totuși acestora nu le este încălcat accesul la justiție, întrucât au dreptul să recurgă la acțiunea în răspunderea necontractuală, în temeiul art. 235 și art. 288 alin. (2) TCE, atunci când conduita în cauză este de natură să angajeze răspunderea comunității.



Comentarii

1. Considerații generale

Potrivit art. 8 din Legea contenciosului administrativ, pot fi supuse controlului de legalitate actele administrative, tipice sau asimilate. Numai în acest cadru procesual instanța este învestită să analizeze existența unei atingeri aduse unui drept ori unui interes legitim, nefiind de conceput o cerere de chemare în judecată prin care să se solicite constatarea sau recunoașterea dreptului sau interesului legitim ori repararea unei pagube, independent de existența unei practici administrative vătămătoare, concretizate prin emiterea unui act administrativ nelegal sau prin refuzul de rezolvare a unei cereri, în ambele forme asimilate actului administrativ prin art. 2 alin. (2). Obiectul acțiunii se concretizează prin mijlocul procesual folosit, instanța având de rezolvat un litigiu individual dedus judecății și circumscris „pretenției” concrete a reclamantului, cu alte cuvinte, dreptului sau interesului legitim afirmat de reclamant și modalității concrete prin care se solicită recunoașterea acestuia.

Pe calea contenciosului administrativ nu se poate pretinde o conduită generală din partea autorităților publice într-un domeniu de activitate. Astfel, o acțiune prin care se solicită obligarea Guvernului României să-și exercite inițiativa legislativă sau să adopte anumite

ordonanțe de urgență excedează competența generală a instanțelor judecătorești, pentru că ar însemna o imixtiune nepermisă în procesul de legiferare, cu încălcarea principiului separației și echilibrului puterilor statului, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituția României.

2. Contenciosul subiectiv și contenciosul obiectiv

Modificările și completările aduse art. 8 prin Legea nr. 262/2007 constituie un pas către delimitarea, din punct de vedere procesual, a contenciosului obiectiv de contenciosul subiectiv, clarificând, într-o oarecare măsură, unele dintre aspectele în privința cărora modul în care art. 1 reglementează subiectele de sesizare a instanței ar putea produce confuzii.

În esență, prin normele cuprinse în art. 1 alin. (1) și (2) și art. 8 alin. (1), Legea nr. 554/2004 oferă subiectelor de drept privat un mecanism de contencios administrativ subiectiv, în cadrul căruia sancțiunea juridică a anulării unui act administrativ nelegal poate fi aplicată numai dacă actul respectiv are efecte vătămătoare asupra dreptului subiectiv sau interesului legitim afirmat de reclamant.

Astfel, art. 1 alin. (1) prevede că „orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. *Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public*”.

Alineatul (1¹) al art. 8 nuanțează însă această reglementare, în sensul că *persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat* pot formula cerere prin care *invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar*, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat. Interesul legitim privat este definit în art. 2 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 554/2004 ca fiind „posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurat”, iar noțiunea de „interes legitim public” are o definiție legală în art. 2 alin. (1) lit. r): „interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor,

satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice”.

De asemenea, art. 8 alin. (1²) instituie expres, pentru *acțiunile întemeiate pe încălcarea unui interes legitim public*, o derogare de la regimul de drept comun al acțiunii în contencios administrativ ce s-ar putea deduce din art. 1 alin. (1) și art. 8 alin. (1), în sensul că acțiunile din această categorie *pot avea ca obiect numai anularea actului sau obligarea autorității pârâte să emită un act sau un alt înscris, respectiv să efectueze o anumită operațiune administrativă*, sub sancțiunea penalităților de întârziere sau a amenzii, prevăzute la art. 24 alin. (3).

Prin urmare, în contenciosul obiectiv, în anulare, nu pot fi cerute despăgubiri.

3. Regimul contractelor administrative

În cazul contractelor administrative, instanța poate fi investită cu litigii care privesc atât fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ, cât și încheierea, modificarea, interpretarea, executarea și încetarea contractului administrativ.

Obiectul acestui tip de acțiuni în contencios administrativ poate fi identificat prin corelarea prevederilor art. 8 alin. (2) cu prevederile art. 18 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 și cu normele de drept comun aplicabile în materie contractuală, în măsura în care acestea sunt compatibile cu raporturile de drept administrativ, caracterizate de principiul priorității interesului public, căruia i se subordonează principiul libertății contractuale.

În consecință, acțiunea în contencios administrativ poate avea ca obiect: anularea totală sau parțială a contractului administrativ, rezoluțiunea sau rezilierea acestuia, obligarea autorității publice să încheie contractul la care reclamantul este îndrituit, obligarea uneia dintre părți la îndeplinirea unei anumite clauze contractuale, suplinirea consimțământului unei părți, când interesul public o cere, obligarea părții la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale și morale produse din culpa sa.

În ceea ce privește alin. (3) al art. 8, potrivit căruia la soluționarea litigiilor privind contractele administrative se are în vedere regula după care principiul libertății contractuale este subordonat principiului priorității interesului public, în literatură s-a afirmat, cu deplin temei, că nu își găsește locul în art. 8, care se referă la obiectul acțiunii judiciare, pentru

că are ca obiect de reglementare modul de soluționare a litigiilor și, prin urmare, trebuia plasat în art. 17¹.

4. Tipuri de cereri ce pot fi formulate în contenciosul administrativ

În concluzie, din interpretarea sistematică a unor prevederi cuprinse în art. 1, art. 8, art. 16 și art. 18 din Legea nr. 554/2004 rezultă că acțiunea în contencios administrativ poate avea ca obiect:

- anularea totală sau parțială a unui act administrativ unilateral [nulitatea parțială poate avea și semnificația modificării actului administrativ; de exemplu, art. 80 din Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici prevede că „funcționarul public nemulțumit de sancțiunea (disciplinară – n.n.) aplicată se poate adresa instanței de contencios administrativ, *solicitând anularea sau modificarea*, după caz, a ordinului sau dispoziției de sancționare” (s.n.)];
- anularea totală sau parțială a unui aviz, acord sau alt tip de operațiune administrativă (cu condiția ca operațiunea administrativă să fie dedusă judecății împreună cu actul administrativ a cărui emitere a precedat-o, în caz contrar cererea fiind inadmisibilă);
- încheierea, modificarea, interpretarea, executarea, anularea, rezilierea, rezoluțiunea unui contract administrativ;
- obligarea autorității publice să rezolve o cerere, să emită ori să modifice un act administrativ sau o operațiune administrativă;
- obligarea autorității publice să execute un act administrativ emis anterior;
- obligarea autorității publice la plata de despăgubiri pentru prejudiciul material sau moral produs ca urmare a conduitei sale nelegale (numai în contenciosul subiectiv);
- obligarea persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, la plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere (numai în solidar cu autoritatea publică pârâtă).

¹ C.-S. Săraru, *Contractele administrative. Reglementare. Doctrină. Jurisprudență*, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 384.

Art. 9. Acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului

(1) Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe poate introduce acțiune la instanța de contencios administrativ, însoțită de excepția de neconstituționalitate, în măsura în care obiectul principal nu este constatarea neconstituționalității ordonanței sau a dispoziției din ordonanță.

(2) Instanța de contencios administrativ, dacă apreciază că excepția îndeplinește condițiile prevăzute de art. 29 alin. (1) și (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, sesizează, prin încheiere motivată, Curtea Constituțională și suspendă soluționarea cauzei pe fond.

(3) După pronunțarea Curții Constituționale, instanța de contencios administrativ repune cauza pe rol și dă termen, cu citarea părților. Dacă ordonanța sau o dispoziție a acesteia a fost declarată neconstituțională, instanța soluționează fondul cauzei; în caz contrar, acțiunea se respinge ca inadmisibilă.

(4) În situația în care decizia de declarare a neconstituționalității este urmarea unei excepții ridicate în altă cauză, acțiunea poate fi introdusă direct la instanța de contencios administrativ competentă, în limitele unui termen de decădere de un an, calculat de la data publicării deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României, Partea I.

(5) Acțiunea prevăzută de prezentul articol poate avea ca obiect acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe ale Guvernului, anularea actelor administrative emise în baza acestora, precum și, după caz, obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative.

**Legislație****◆ Sumar**

Legea nr. 47/1992: art. 29.

◆ Extrase

Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale (republicată în M. Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010)

~ art. 29*) – (1) Curtea Constituțională decide asupra excepțiilor ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial privind neconsti-

tuționalitatea unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță în vigoare, care are legătură cu soluționarea cauzei în orice fază a litigiului și oricare ar fi obiectul acestuia.

(2) Excepția poate fi ridicată la cererea uneia dintre părți sau, din oficiu, de către instanța de judecată ori de arbitraj comercial. De asemenea, excepția poate fi ridicată de procuror în fața instanței de judecată, în cauzele la care participă.

(3) Nu pot face obiectul excepției prevederile constatate ca fiind neconstituționale printr-o decizie anterioară a Curții Constituționale.

(4) Sesizarea Curții Constituționale se dispune de către instanța în fața căreia s-a ridicat excepția de neconstituționalitate, printr-o încheiere care va cuprinde punctele de vedere ale părților, opinia instanței asupra excepției, și va fi însoțită de dovezile depuse de părți. Dacă excepția a fost ridicată din oficiu, încheierea trebuie motivată, cuprinzând și susținerile părților, precum și dovezile necesare. Odată cu încheierea de sesizare, instanța de judecată va trimite Curții Constituționale și numele părților din proces cuprinzând datele necesare pentru îndeplinirea procedurii de citare a acestora.

(5) Dacă excepția este inadmisibilă, fiind contrară prevederilor alin. (1), (2) sau (3), instanța respinge printr-o încheiere motivată cererea de sesizare a Curții Constituționale, încheierea poate fi atacată numai cu recurs la instanța imediat superioară, în termen de 48 de ore de la pronunțare. Recursul se judecă în termen de 3 zile.

**) Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 766/2011, a constatat că sintagma „în vigoare” din cuprinsul dispozițiilor art. 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, republicată, este constituțională în măsura în care se interpretează în sensul că sunt supuse controlului de constituționalitate și legile sau ordonanțele ori dispozițiile din legi sau din ordonanțe ale căror efecte juridice continuă să se producă și după ieșirea lor din vigoare.*



Decizii ale Curții Constituționale

1. Obiectul acțiunii întemeiate pe art. 9. Interpretare. Competența Curții Constituționale. Excepție admisă

Prin Decizia nr. 660 din 4 iulie 2007, publicată în Monitorul Oficial nr. 525 din 2 august 2007, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004,

constatând că acestea sunt neconstituționale în măsura în care permit ca acțiunea introdusă la instanța de contencios administrativ să aibă ca obiect principal constatarea neconstituționalității unei ordonanțe sau a unei dispoziții dintr-o ordonanță.

În motivarea excepției, invocate din oficiu de Curtea de Apel București, s. a VIII-a cont. adm. fisc., s-a susținut, pe de o parte, că textul legal criticat este contrar prevederilor constituționale ale art. 146 lit. d), care prevăd atribuția Curții Constituționale de a hotărî asupra excepțiilor de neconstituționalitate, iar, pe de altă parte, încalcă dreptul la apărare, consacrat de art. 24 din Legea fundamentală.

Curtea Constituțională a stabilit că excepția de neconstituționalitate nu poate forma obiectul unei acțiuni principale nici în fața instanței de judecată sau de arbitraj, unde constituie întotdeauna un mijloc de apărare într-un litigiu în curs de soluționare, și nici în fața Curții Constituționale.

În aceeași ordine de idei, Curtea a constatat că, în conformitate cu prevederile art. 126 alin. (6) teza a doua din Constituție, „instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale”.

Totodată, potrivit art. 146 lit. d) teza întâi din Constituție, Curtea Constituțională „hotărăște asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele, ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial”. Această din urmă dispoziție constituțională a fost dezvoltată în legea organică a Curții Constituționale, care, la art. 29, prevede următoarele: „(1) Curtea Constituțională decide asupra excepțiilor ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial privind neconstituționalitatea unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță în vigoare, care are legătură cu soluționarea cauzei în orice fază a litigiului și oricare ar fi obiectul acestuia. (2) Excepția poate fi ridicată la cererea uneia dintre părți sau, din oficiu, de către instanța de judecată ori de arbitraj comercial. De asemenea, excepția poate fi ridicată de procuror în fața instanței de judecată, în cauzele la care participă. (3) Nu pot face obiectul excepției prevederile constatate ca fiind neconstituționale printr-o decizie anterioară a Curții Constituționale. (4) (...). (5) Pe perioada soluționării excepției de neconstituționalitate judecarea cauzei se suspendă. (6) Dacă excepția este inadmisibilă, fiind contrară prevederilor alin. (1), (2) sau (3), instanța respinge printr-o încheiere motivată cererea de sesizare a Curții Constituționale (...).”

Din textele menționate rezultă că soluționarea excepțiilor de neconstituționalitate a unei legi sau a unei ordonanțe, ridicate în fața instanțelor jude-

cățorești sau de arbitraj comercial, reprezintă o formă de control al constituționalității care se derulează *a posteriori*.

Atât art. 146 lit. d) din Constituție, cât și art. 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 se referă la excepțiile de neconstituționalitate ridicate în fața „instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial”, „în orice fază a litigiului și oricare ar fi obiectul acestuia”. Excepția trebuie să aibă ca obiect neconstituționalitatea unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță în vigoare „care are legătură cu soluționarea cauzei”. Se deduce că posibilitatea ridicării excepției de neconstituționalitate presupune existența unui litigiu pe rolul instanței, iar soluționarea acestuia depinde de rezolvarea de către Curtea Constituțională a unei excepții care are legătură cu cauza.

Aceeași concluzie se desprinde și din jurisprudența mai sus indicată, prin care Curtea Constituțională, respingând ca inadmisibile excepțiile de neconstituționalitate, a statuat că legile și ordonanțele Guvernului nu pot fi atacate pe cale principală, prin acțiune introdusă în acest scop la instanța de judecată sau de arbitraj comercial, ci numai pe cale de excepție, în valorificarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim. Așa fiind, Curtea reține că, în măsura în care art. 9 se interpretează în sensul că persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe poate introduce la instanța de contencios administrativ acțiune al cărei obiect principal îl constituie sesizarea directă a Curții Constituționale pentru a declara ca fiind neconstituționale actele menționate, textul este neconstituțional, prin raportare la prevederile din Legea fundamentală, enunțate mai sus. Atunci când obiectul acțiunii principale introduse la instanța de judecată este constatarea neconstituționalității unei ordonanțe simple sau ordonanțe de urgență a Guvernului ori a unor dispoziții din aceasta, excepția de neconstituționalitate este transformată într-o veritabilă acțiune directă, pierzându-și astfel natura sa de excepție, înțelesă ca un mijloc de apărare care nu pune în discuție fondul pretenției deduse judecării.

În ceea ce privește teza a doua a alin. (3) al art. 9 din legea criticată – „în caz contrar, instanța (n.n.) respinge acțiunea ca inadmisibilă pe fond” –, Curtea a constatat că textul nu prezintă elemente de neconstituționalitate, dar se impune ca soluția legislativă să fie reexaminată de către legiuitor, cu prilejul punerii de acord a întregului mecanism al art. 9 cu decizia în discuție.

↳ **Notă:** Decizia Curții Constituționale a avut în vedere următorul conținut al art. 9 alin. (1), în vigoare la data respectivă: „Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe introduce acțiune la instanța de contencios administrativ,

însoțită de excepția de neconstituționalitate”. Actualul conținut a fost introdus prin Legea nr. 100/2008 pentru modificarea alin. (1) al art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în M. Of. nr. 375 din 16 mai 2008.

De asemenea, decizia a fost pronunțată anterior publicării în Monitorul Oficial a Legii nr. 262/2007 pentru modificarea Legii nr. 554/2004, când art. 9 alin. (3) a căpătat conținutul actual.

2. Accesul liber la justiție

Prin *Decizia nr. 894 din 5 decembrie 2006, publicată în Monitorul Oficial nr. 54 din 24 ianuarie 2007*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Autorul excepției a considerat că art. 9 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 încalcă prevederile art. 21 alin. (1) și (2) din Constituție, referitoare la accesul liber la justiție.

Examinând excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, raportată la art. 21 alin. (1) și (3) din Constituție, Curtea a constatat că autorul excepției a introdus acțiunea în contencios administrativ în temeiul art. 8 alin. (1) și art. 9 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, având ca obiect obligarea Ministerului Justiției la recunoașterea dreptului său de a-și cumpăra locuința de serviciu, sens în care acesta să emită o decizie prin care să-i aprobe cumpărarea locuinței. Altfel spus, acțiunea reclamantei privea, pe de o parte, o problemă de contencios administrativ propriu-zisă, iar, pe de altă parte, o problemă de contencios constituțional referitoare la O.U.G. nr. 35/2005.

Pe rolul instanței de fond exista un litigiu cu un obiect propriu, diferit de chestiunea de constituționalitate ridicată în baza art. 9 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, astfel încât, după soluționarea excepției de neconstituționalitate, judecarea cauzei urma a se relua în fața instanței de fond, având în vedere tocmai temeiul de drept al introducerii acțiunii.

În consecință, Curtea a constatat că, din acest punct de vedere, critica de neconstituționalitate formulată de autorul excepției este neîntemeiată, textul criticat, în cazul de față, nereprezentând un obstacol în calea examinării și soluționării efective de către instanță a acțiunii sale în contencios administrativ.

Mai mult, Curtea a considerat că prevederile legale criticate nu încalcă dispozițiile constituționale și cele convenționale invocate, întrucât, așa cum a decis Curtea Constituțională și CEDO, dreptul de acces la justiție nu este un drept absolut, orice restricție fiind admisă atât timp cât nu se aduce atingere

dreptului de acces la un tribunal în substanța sa, statul dispunând în acest sens de o marjă de apreciere.

Aceste concluzii își găsesc corespondent și în dispozițiile art. 126 alin. (6) teza a doua din Constituție, potrivit căreia „instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale”.



Doctrină

1. „Soluția promovată de legea nouă în ce privește acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului este o soluție nouă, inedită și prin ea se urmărește crearea posibilității celui vătămat prin ordonanțe ale Guvernului de a declanșa un litigiu în instanța de contencios administrativ, care să-i permită ridicarea excepției de neconstituționalitate, în situația în care Curtea Constituțională nu s-a pronunțat deja asupra ordonanțelor sau dispozițiilor din ordonanțe considerate vătămătoare” [D. Apostol Tofan, *Modificările esențiale aduse instituției contenciosului administrativ prin noua lege cadru în materie (I)*, în C. Jud. nr. 3/2005, pp. 90-103].

2. „Acest articol este criticabil din mai multe puncte de vedere.

În primul rând, el nu ține seama de faptul că, în practică, Guvernul recurge uneori la ordonanțe individuale. Aceste ordonanțe individuale nu pot fi asimilate actelor legislative și, prin urmare, nu sunt susceptibile de a fi atacate în fața Curții Constituționale pe calea excepției de neconstituționalitate. În consecință, ele pot fi anulate pentru ilegalitate de orice instanță de contencios administrativ, fără să mai fie necesară declararea lor ca neconstituționale de către Curtea Constituțională, iar instanțele de drept comun vor putea să le înlăture din soluția procesului pe calea excepției de ilegalitate” (T. Drăganu, *Câteva reflecții pe marginea recentului Proiect de Lege a contenciosului administrativ*, în RDP nr. 3/2004, pp. 57-65).

3. „Semnificația textului legal este clară: soluția instanței de contencios administrativ depinde exclusiv de decizia Curții Constituționale. Dacă aceasta este în sensul neconstituționalității, instanța soluționează fondul cauzei, verificând temeinicia cererii. Dacă prin decizia sa Curtea Constituțională respinge excepția de neconstituționalitate, acțiunea în contencios administrativ este respinsă ca inadmisibilă” (D. Apostol Tofan, *Notă la sentința nr. 161/17 iunie 2008 a Curții de Apel Timișoara*, în C. Jud. nr. 12/2008, p. 31).

4. „(...) Opinăm că neconstituționalitatea ordonanței, sau a unor dispoziții din aceasta, nu poate fi automat și integral temei pentru răspundere, ci, mai

degrabă, elementul în jurul căruia se va lega problematica despăgubirii după toate regulile răspunderii: vătămarea directă, existența și întinderea prejudiciului direct, cauzalitatea etc. Este și motivul pentru care art. 9 alin. (3) statuează că în fața instanței de contencios cauza urmează a fi repusă pe rol după declararea neconstituționalității ordonanței sau a unor dispoziții din aceasta, sens în care, pornind de la noua realitate normativă astfel constituită, procesul își urmează cursul său firesc, de bună seamă, cu administrarea de probatoriu pe speță în vederea dovedirii vătămării, întinderii prejudiciului, cu finalitatea angajării răspunderii emitentului. Cum însă în filozofia textului simpla declarare a neconstituționalității nu poate echivala cu prezumarea vătămării individuale directe, întrucât cele două teze sunt alăturate în ideea îndeplinirii cumulative pentru existența răspunderii emitentului, este evident că instanța de contencios administrativ va putea respinge o atare acțiune dacă, spre exemplu, din probe administrate nu se lasă dovedită o vătămare sau dacă între aplicarea textelor neconstituționale și prejudiciul existent și dovedit nu se stabilește legătura de cauzalitate. La fel însă, în practică va rămâne o problemă de «cântar» al judecătorului și ipoteza stabilirii *în ce măsură* în mod concret aplicarea dispozițiilor neconstituționale din ordonanță este generatoarea prejudiciului, astfel că, spre deosebire de clasicul fapt ilicit generator de prejudiciu, această problematică s-ar putea să impună în situații concrete unele abordări mai complexe” [N. Scutea, M.M. Popa, *Unele controverse doctrinare privind Legea contenciosului administrativ la un an de la intrarea sa în vigoare (II)*, în RDP nr. 2/2006, pp. 84-101].

5. „În cazul acțiunii în despăgubire, în practica foarte recentă, instanțele au fost confruntate cu problema stabilirii calității procesuale pasive a Statului Român, prin Ministerul Finanțelor Publice, chemat în judecată cu argumentul că Guvernul a acționat în virtutea dispozițiilor constituționale care-i consacră atribuția legislativă prin mecanismul excepțional al delegării legislative, în temeiul art. 115 alin. (4)-(8) din Constituția României, subiectele raportului juridic de natură legislativă fiind Statul, ca titular al funcției legislative, și particularul căruia îi este destinată norma juridică și care are obligația să o respecte.

Am împărtășit opinia potrivit căreia calitate procesuală, în acțiunea formulată în temeiul art. 9 din Legea nr. 554/2004, ar putea avea Guvernul, ca autoritatea emitentă a ordonanței, autoritățile publice emitente ale actelor administrative – tipice sau asimilate – ce au avut ca temei ordonanța neconstituțională și, după caz, persoanele care au contribuit la elaborarea sau adoptarea

ordonanței și a actelor administrative, în condițiile prevăzute în art. 16 din aceeași lege¹.

Într-adevăr, ordonanțele de urgență ale Guvernului nu sunt acte administrative, ci acte normative cu putere de lege, adoptate de către Guvern prin delegarea intervenită în condițiile prevăzute în art. 115 din Constituția României, dar prin art. 126 alin. (6) din Constituție și art. 9 din Legea nr. 554/2004 legiuitorul a optat pentru încadrarea acțiunilor persoanelor vătămate prin ordonanțe neconstituționale în mecanismul acțiunilor în contencios administrativ, pornind de la premisa că fundamentul obligației de reparare a vătămării constă în însăși adoptarea ordonanțelor neconstituționale și a actelor administrative emise în aplicarea lor” (*G. Bogasiu, Angajarea răspunderii patrimoniale a autorităților publice în cadrul contenciosului administrativ, în RRDJ nr. 6/2011, pp. 13-22*).

6. „Articolul 126 alin. (6) teza finală din Constituție arată că instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale. Ca atare, o cerință prealabilă de admisibilitate a cererii în contencios administrativ este declararea textului sau ordonanței ca neconstituțională. Instanța este chemată numai să sesizeze Curtea Constituțională atunci când apreciază că excepția îndeplinește condițiile prevăzute de articolul 29 alineatele (1) și (3) din Legea nr. 47/1992, dacă obiectul acțiunii judiciare se încadrează în ipotezele prevăzute expres de art. 9 alineat final din Legea contenciosului administrativ. Dacă ordonanța sau o dispoziție a acesteia a fost declarată neconstituțională, instanța soluționează fondul cauzei (care nu poate fi numai anularea ordonanței), iar dacă ordonanța sau o dispoziție a acesteia a fost găsită constituțională, acțiunea se respinge ca inadmisibilă. Este, așadar, inadmisibilă acțiunea de anulare a unor acte sau de acordare a unor despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe ale Guvernului atunci când Curtea Constituțională a constatat conformitatea ordonanței criticate cu legea fundamentală.

Considerentul major al acestei soluții este dat de caracterul de lege al ordonanței, care va primi aplicare obligatorie ca orice lege, nefiind acceptabilă ipoteza în care însăși legea produce vătămări ale unor drepturi subiective, obligând la emiterea unor acte administrative. Astfel, dacă cererea are ca obiect anularea actelor administrative emise în temeiul ordonanței, iar curtea, după

¹ Ex.: ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3100 din 27 mai 2011, nr. 3880 din 5 iulie 2011, nepublicate.

sesizarea sa în condițiile articolului 9 alineatul (2) din Legea. nr. 554/2004, găsește textul conform legii fundamentale, cererea de anulare se respinge ca inadmisibilă” [A. Tabacu, *Limitele controlului exercitat de instanța de contencios administrativ asupra ordonanței de guvern, ca act administrativ, în Revista transilvană de științe administrative nr. 3 (27)/2010, pp. 155-162*].



Jurisprudență

1. Acțiune împotriva ordonanței de Guvern. Obiect

În temeiul art. 126 alin. (6) din Constituția României, instanțele de contencios administrativ nu exercită un control de legalitate asupra ordonanțelor, ci sunt competente doar să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale de Curtea Constituțională.

În cazul în care excepția de neconstituționalitate este respinsă, instanța de contencios administrativ respinge acțiunea ca inadmisibilă, potrivit art. 9 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2342 din 4 mai 2007, nepublicată).

2. Ordonanță de Guvern. Natură juridică. Obiectul acțiunii întemeiate pe prevederile art. 9 din Legea nr. 554/2004

Deși emană de la o autoritate publică, ordonanțele Guvernului nu sunt acte administrative, supuse controlului de legalitate exercitat de instanța de contencios administrativ. Ele sunt acte normative cu putere de lege, adoptate în temeiul delegării legislative, în condițiile prevăzute de art. 115 din Constituția României, iar instanța de contencios administrativ se poate pronunța numai asupra efectelor vătămătoare ale unei ordonanțe sau dispoziții a acesteia, declarate neconstituționale prin decizie a Curții Constituționale, potrivit art. 9 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3150 din 29 septembrie 2006, nepublicată).

3. Contenciosul funcției publice. Aplicarea art. 9 din Legea nr. 554/2004

Art. 9 din Legea nr. 554/2004 constituie concretizarea, în plan legislativ, a principiului consacrat în art. 126 alin. (6) din Constituția României, potrivit căruia instanța de contencios administrativ este competentă să

soluționeze cererile persoanelor vătămate sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe ale Guvernului declarate neconstituționale.

Instanța de control judiciar constată justa interpretare dată de judecătorul fondului, în sensul că demersul procesual al reclamantului se încadrează în prevederile art. 9 din Legea nr. 554/2004, fiind declanșat cu respectarea condițiilor art. (4) și (5) teza întâi din articolul menționat și având ca obiect principal acordarea de despăgubiri pentru prejudiciul material și moral cauzat prin adoptarea și aplicarea unor ordonanțe declarate neconstituționale.

Contrar susținerilor recurentului-pârât Guvernul României, incidența mecanismului procesual instituit prin normele amintite mai sus nu este înlăturată de faptul că, formal, prin Decizia Curții Constituționale nr. 1257/2009 a fost constatată *a priori* neconstituționalitatea Legii de aprobare a O.U.G. nr. 37/2009, pentru că, în considerentele ce vin să explice și să întărească dispozitivul deciziei, Curtea Constituțională a afirmat explicit că viciile de neconstituționalitate afectează însuși conținutul normativ al ordonanței de urgență. Totodată, tocmai ca efect al controlului de constituționalitate declanșat anterior promulgării, în condițiile art. 146 lit. a) din Constituție, Legea de aprobare a O.U.G. nr. 37/2009 nu a intrat niciun moment în vigoare, efectele vătămătoare fiind produse de ordonanță, iar nu de o lege în sens formal.

Inadmisibilitatea acțiunii nu ar putea fi reținută nici prin prisma exceptării prevăzute în art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 (motiv formulat de același recurent), pentru că art. 106 din Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici nu instituie un recurs paralel în sensul prevederii legale menționate, ci reprezintă o aplicație a art. 1 alin. (1), art. 8 și art. 18 din Legea nr. 554/2004 în materia funcției publice, mai precis, în cazul încetării raportului de serviciu.

Legea nr. 188/1999 califică actele privind nașterea, modificarea sau stingerea raportului de serviciu al funcționarului public ca fiind acte administrative, astfel că, printr-o interpretare sistematică a prevederilor acesteia, se ajunge la concluzia că raportul de serviciu al funcționarului public este un raport de drept administrativ, iar contenciosul funcției publice nu este decât o specie a contenciosului administrativ, ale cărui

reglementări îl completează, în temeiul art. 117 din Legea nr. 188/1999 (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3100 din 27 mai 2011).

4. Incidența unei ordonanțe de Guvern într-un raport juridic privat. Inaplicabilitatea art. 9 din Legea nr. 554/2004

Obiectul acțiunii constă în obligarea pârâtei de a calcula și percepe chiria pentru spațiul locativ deținut de reclamantă potrivit legislației incidente, respectiv Legea nr. 17/1994 pentru prelungirea sau reînnoirea contractelor de închiriere privind unele suprafețe locative, Legea nr. 114/1996 (Legea locuinței), O.U.G. nr. 40/1999 privind protecția chiriașilor și stabilirea chiriei pentru spațiile cu destinația de locuințe, aprobată prin Legea nr. 241/2001, respectiv H.G. nr. 310/2007 pentru actualizarea tarifului lunar al chiriei (lei/mp) practicat pentru spațiile cu destinația de locuințe aparținând domeniului public sau privat al statului ori al unităților administrativ-teritoriale ale acestuia, precum și pentru locuințele de serviciu, locuințele de intervenție și căminele pentru salariați ale societăților comerciale, companiilor naționale, societăților naționale și regiilor autonome, precum și restituirea către reclamantă a sumelor plătite cu titlu de chirie majorată, peste cuantumul chiriilor calculate conform primului capăt de cerere, în perioada începând cu luna martie 2008 și până la momentul soluționării prezentei cauze (diferențele între chiriile plătite anterior și cele plătite conform noilor tarife).

Contractul de închiriere nr. (...), în temeiul căruia recurenta-reclamantă deține locuința situată în (...) a fost încheiat în conformitate cu art. 27 din Legea locuinței nr. 114/1996, iar spațiul închiriat face parte din domeniul privat al statului, figurând în anexa 4, poziția nr. 117 a H.G. nr. 60/2005, cu modificările și completările aduse prin H.G. nr. 265/2005.

Curtea mai reține că Regia Autonomă Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat este organizată în temeiul H.G. nr. 60/2005, cu modificările ulterioare, ca persoană juridică funcționând pe bază de gestiune economică și autonomie financiară, având printre alte atribuții pe aceea de administrare, păstrare a integrității și protejării unor bunuri aparținând domeniului privat al statului.

Prin urmare, contrar susținerilor recurente-reclamante, obiectul acțiunii nu se referă la un act administrativ tipic sau asimilat în sensul art. 2

alin. (1) lit. c) și art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, iar pârâta nu este o autoritate publică conform definiției legale cuprinse în art. 2 alin. (1) lit. b) din aceeași lege și nici nu poate fi asimilată unui comerciant, care să imprime litigiului o natură de drept comercial.

Odată cu cererea de chemare în judecată, a fost invocată și excepția de neconstituționalitate a O.U.G. nr. 9/2008, dar această împrejurare nu atrage competența instanței de contencios administrativ potrivit art. 126 alin. (6) din Constituția României și art. 9 din Legea contenciosului administrativ, pentru că, potrivit alin. (5) al acestui text legal, acțiunea persoanei vătămate poate avea ca obiect numai acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative, emise în executarea unor ordonanțe, anularea actelor administrative emise în baza acestora, precum și, după caz, obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau realizarea unei anumite operațiuni administrative. Cu alte cuvinte, intră în sfera de aplicare a art. 9 din Legea nr. 554/2004 numai raporturile de drept administrativ născute în aplicarea ordonanței de Guvern declarate neconstituționale, raporturi juridice în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică și care sunt supuse unui regim de drept public.

Contractul de închiriere a unei locuințe din domeniul privat al statului nu intră însă în această categorie, instanța de fond constatând în mod corect că litigiul vizează raporturi juridice de natură civilă ce intră în competența materială generală a judecătoriei, potrivit art. 1 alin. (1) C. pr. civ. (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 5684 din 10 decembrie 2009).

5. Acțiune în repararea pagubei produse printr-o ordonanță declarată neconstituțională. Excepție de nelegalitate a unor acte administrative emise în temeiul ordonanței de Guvern declarate neconstituționale.

Admisibilitate

Recurentul-pârât Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale a invocat inadmisibilitatea excepției de nelegalitate a actelor administrative individuale indicate de intimatul-reclamant prin prisma prevederilor art. 4 și ale art. 9 alin. (4) și (5), potrivit cărora acțiunea formulată nu putea avea ca obiect decât obligarea la despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe declarate neconstituționale, anularea (iar nu constatarea nelega-

lității) actelor administrative emise în baza acestora, precum și, după caz, obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative.

Este adevărat că excepția de nelegalitate a actelor administrative emise în temeiul ordonanțelor de guvern declarate neconstituționale nu este indicată expres de textele legale menționate, dar, de vreme ce legea instituie ca posibil remediu în această situație anularea actelor administrative, sancțiune juridică mai gravă decât admiterea unei excepții de nelegalitate, ce are ca efect doar soluționarea unui litigiu determinat fără a se mai ține seama de actele constatate nelegale, opțiunea reclamantului pentru utilizarea mecanismului procesual al excepției de nelegalitate se încadrează în limitele rezonabile ale exercitării principiului disponibilității (ICCJ, *s. cont. adm. fisc.*, dec. nr. 3100 din 27 mai 2011).

6. Acțiune prin care se solicită plata de despăgubiri pentru prejudiciul produs ca efect al aplicării unei ordonanțe declarate neconstituționale. Calitatea procesuală pasivă

Demersul procesual al reclamantei se încadrează în prevederile art. 9 din Legea nr. 554/2004, având ca obiect acordarea de despăgubiri pentru prejudiciul cauzat prin ordonanțe ale Guvernului declarate neconstituționale și fiind declanșat cu respectarea cerințelor alin. (4) și (5) teza întâi din articolul menționat.

Art. 9 din Legea nr. 554/2004 constituie concretizarea, în plan legislativ, a principiului consacrat în art. 126 alin. (6) teza finală din Constituția României, potrivit căruia instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale.

Este adevărat că ordonanțele Guvernului nu sunt acte administrative, ci acte cu putere de lege, adoptate de Guvern în exercitarea delegării funcției legislative intervenite în condițiile prevăzute în art. 115 din Constituția României. Dar de vreme ce acțiunile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale au fost circumscrise mecanismului acțiunilor în contencios administrativ, potrivit prevederilor constituționale și legale menționate anterior, iar izvorul direct al prejudiciului este actul normativ adoptat de Guvern,

calitatea procesuală pentru acțiunea în despăgubiri nu ar putea avea decât Guvernul, ca autoritate emitentă, în sensul art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004, și persoanele care au contribuit la elaborarea sau adoptarea ordonanței, în condițiile prevăzute în art. 16 din aceeași lege.

Prin urmare, prima instanță a soluționat corect excepția lipsei calității procesuale pasive a Statului român, prin Ministerul Finanțelor Publice (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3880 din 5 iulie 2011).

7. Procedura de judecată. Aplicarea art. 9 alin. (3) în cazul respingerii excepției de neconstituționalitate. Citarea părților

Reclamantul a solicitat să se constate neconstituționalitatea H.G. nr. 1550/2004 și O.U.G. nr. 4/2005, iar după pronunțarea Curții Constituționale, instanța să dispună obligarea pârâtului, prin autoritățile din subordine, să revină asupra recalculării pensiei, realizată prin Decizia de pensionare nr. 63589 din 30 iunie 2005, și să-i fie întocmit punctajul anual, cu obligarea pârâtului la plata cheltuielilor de judecată.

În drept, au fost invocate prevederile art. 9, art. 7 și art. 11 din Legea nr. 554/2004, art. 15, art. 34, art. 47, art. 50 din Constituția României.

Excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor O.U.G. nr. 4/2005 privind recalcularea pensiilor din sistemul public, provenite din fostul sistem al asigurărilor sociale de stat, a fost respinsă prin Decizia nr. 120 din 15 februarie 2007, pronunțată de Curtea Constituțională în dosarul nr. 2274/D/2006.

Prin urmare, dat fiind caracterul acțiunilor formulate împotriva ordonanțelor Guvernului care au o reglementare specială în Legea nr. 554/2004, prima instanță a dat eficiență dispozițiilor art. 9 alin. (3) teza finală din acest act normativ, cu consecința respingerii acțiunii ca fiind inadmisibilă.

Întrucât reclamantul este partea căzută în pretenții, în sensul dispozițiilor art. 274 C. pr. civ., cererea acestuia privind obligarea pârâtului la plata cheltuielilor de judecată a fost respinsă.

Împotriva acestei hotărâri a declarat recurs, în termenul legal, reclamantul, solicitând casarea ei și, în urma rejudecării fondului, admiterea acțiunii cu care a fost sesizată prima instanță și obligarea pârâtului la plata cheltuielilor de judecată pentru fond și recurs.

Au fost invocate în drept dispozițiile art. 304 pct. 4 și art. 304¹ C. pr. civ., susținându-se că au fost încălcate prevederile art. 9 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, întrucât s-a dispus repunerea cauzei pe rol și citarea părților, deși excepția de neconstituționalitate a fost respinsă, iar în raport de aceste erori judiciare s-a reținut în mod greșit calitatea sa de parte decăzută în pretenții, cu consecința neacordării cheltuielilor de judecată.

S-a apreciat, de asemenea, că eroarea săvârșirii de prima instanță nu poate fi justificată nici prin invocarea art. 6 din CEDO, judecata putând avea loc în mod public chiar și fără citarea părților.

Examinând actele dosarului și criticile recurentului prin prisma dispozițiilor art. 304, art. 304¹ C. pr. civ., Înalta Curte a constatat că hotărârea atacată a fost dată cu aplicarea corectă a legii, nefiind incident în speță niciun motiv care să impună casarea sau modificarea acesteia.

Prima instanță a fost sesizată cu o acțiune împotriva unei ordonanțe a Guvernului, formulată în condițiile art. 9 din Legea nr. 554/2004.

Respectând procedura instituită prin acest text de lege, instanța a sesizat Curtea Constituțională, prin încheiere motivată, suspendând soluționarea cauzei pe fond, iar, în raport cu soluția adoptată asupra excepției de neconstituționalitate, a dat eficiență, în mod corect, prevederilor alin. (3) teza finală al art. 9, respingând acțiunea ca inadmisibilă pe fond.

Este real faptul că prin art. 9 alin. (3) teza întâi din Legea nr. 554/2004 s-a instituit obligarea repunerii cauzei pe rol, cu citarea părților pentru termenul stabilit, după pronunțarea Curții Constituționale, numai pentru ipoteza în care ordonanța sau o dispoziție a acesteia a fost declarată neconstituțională, însă măsura dispusă de prima instanță, în considerarea dispozițiilor art. 6 din Convenția europeană, coroborate cu art. 20 din Constituția României, nu este de natură a-i produce reclamantului vreo vătămare în drepturile sale procesuale, fiind luată, dimpotrivă, pentru realizarea dreptului său la publicitatea procedurii, garantat prin dispozițiile par. 1 al art. 6 din Convenția europeană.

Necesitatea respectării acestui drept a impus, de altfel, modificarea prevederilor art. 9 alin. (3), realizată prin Legea nr. 262/2007, în sensul instituirii obligației de repunere a cauzei pe rol și acordarea unui termen, cu citarea părților, în toate situațiile, după pronunțarea Curții Constituționale, fără a se distinge în raport cu soluția adoptată asupra excepției.

Prin urmare, cum prima instanță s-a pronunțat în limitele impuse de lege asupra unei cereri de sesizare a Curții Constituționale date în competența sa, motivul de casare prevăzut de art. 304 pct. 4 C. pr. civ., invocat de recurent, nu poate fi reținut.

Acest motiv de casare vizează, de altfel, numai încălcarea unor atribuții constituționale recunoscute într-un anumit moment legislativ diferitelor autorități statale, prin sintagma „depășirea atribuțiilor puterii judecătorești” înțelegându-se doar incursiunea autorității judecătorești în sfera autorității executive sau legislative, așa cum a fost consacrată de Constituție sau de o lege organică, prin săvârșirea unor acte care intră în atribuțiile unor organe aparținând altei autorități constituite în stat, ceea ce în speță nu s-a realizat.

La baza obligației de restituire a cheltuielilor de judecată se află culpa procesuală dedusă din expresia „partea care cade în pretenții” utilizată de art. 274 C. pr. civ., aceasta constituind, așadar, temeiul juridic al restituirii.

Cum, în speță, s-a impus adoptarea soluției de respingere a acțiunii ca fiind inadmisibilă, în condițiile art. 9 alin. (3) teza finală din Legea nr. 554/2004, prima instanță a reținut în mod corect culpa procesuală a reclamantului, cu consecința imposibilității admiterii cererii acestuia de obligare a pârâtului la plata cheltuielilor de judecată, hotărârea atacată fiind dată cu aplicarea corectă a legii și sub acest aspect (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3516 din 25 septembrie 2007, nepublicată*).

Comentarii

1. Art. 126 alin. (6) din Constituția României, republicată, introduce în competența instanțelor de contencios administrativ o categorie nouă de litigii având ca obiect cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale.

2. Art. 9 a fost adoptat în aplicarea acestei norme constituționale, dar modul în care a fost conceput a fost perceput ca o deplasare de la sensul prevederii constituționale, lărgind sfera acestor litigii și pentru cazurile în care nu a existat o decizie anterioară de declarare a neconstituționalității ordonanței și inducând ideea că acțiunea ar putea

avea ca obiect principal constatarea neconstituționalității unei ordonanțe sau a unei dispoziții dintr-o ordonanță.

3. Deși Decizia nr. 660/2007 a Curții Constituționale a fost pronunțată anterior intrării în vigoare a Legii nr. 262/2007, pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, motivarea deciziei a fost reprodusă *in extenso*, datorită importanței ei în interpretarea prevederilor art. 9 din Legea nr. 554/2004, pentru că denumirea marginală a articolului („Acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului”) poate da naștere unor confuzii.

4. Ca urmare a semnalelor primite din jurisprudență și urmare a deciziei Curții Constituționale, legiuitorul a adus un plus de rigoare în reglementarea mecanismului acestui tip de acțiuni, stabilind expres, în art. 9 alin. (1), că obiectul principal nu poate fi constatarea neconstituționalității ordonanței sau a dispoziției din ordonanță, ci, potrivit art. 9 alin. (5), poate consta în: acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe ale Guvernului, anularea actelor administrative emise în baza acestora, precum și, după caz, obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative. Cu atât mai puțin se poate cere anularea sau suspendarea executării ordonanței de Guvern, cum se întâmplă de multe ori în practică.

5. Instanța de contencios administrativ pășește la soluționarea fondului cauzei numai în situația în care Curtea Constituțională, sesizată în condițiile prevăzute de art. 9 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 corelat cu art. 29 din Legea nr. 47/1992, declară neconstituțională ordonanța sau o dispoziție a acesteia.

În caz contrar, acțiunea în contencios administrativ se respinge ca inadmisibilă.

În cadrul legislativ actual, aceeași soluție se impune și în cazul în care, după învestirea instanței de contencios administrativ, ordonanța în discuție este aprobată de Parlament printr-o lege care preia dispozițiile considerate de reclamant ca fiind neconstituționale, dându-le forța juridică a legii, pentru că o prevedere cuprinsă într-o lege excedează obiectul de reglementare al art. 9. Însă, în cazul în care legea de aprobare este ea însăși declarată neconstituțională, fie în cadrul unui control *a priori*, fie ca urmare a unei excepții de neconstituționalitate invocate într-o altă cauză, în practică s-a decis că acțiunea nu este

inadmisibilă, cu motivarea că, la momentul sesizării instanței, ordonanța de Guvern era în vigoare, actul administrativ vătămător a fost emis în temeiul ei, cerințele formale ale art. 9 erau îndeplinite, iar legea de aprobare a ordonanței nu retroactivează, deci nu-și poate extinde efectele asupra actului administrativ vătămător, paralizând demersul reclamantului prin împrejurări ulterioare survenite în plan legislativ¹. Interesul procesual al continuării judecării acțiunii în coordonatele art. 9 rezidă în regimul mai favorabil din punctul de vedere al termenelor pentru învestirea instanței.

6. În prima ediție a lucrării semnalăm o situație aparte care se putea ivi în cazul în care ordonanța sau prevederea din ordonanță socotită de reclamant neconstituțională este abrogată sau ordonanța, în întregul ei, este respinsă prin lege de Parlament, după formularea acțiunii în fața instanței de contencios administrativ, dar anterior sesizării Curții Constituționale în condițiile art. 9 alin. (2). Aceasta pentru că art. 9 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 prevede că instanța de contencios administrativ sesizează Curtea Constituțională numai dacă apreciază că excepția îndeplinește condițiile prevăzute de art. 29 alin. (1) și (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, iar conform art. 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, Curtea Constituțională verifică numai constituționalitatea prevederilor cuprinse în legi sau ordonanțe *în vigoare*. În cazul în care ordonanța sau prevederea din ordonanță vizată de excepție nu mai este în vigoare, excepția de neconstituționalitate este inadmisibilă.

În atare situație, se ridică întrebarea dacă nu cumva interpretarea și aplicarea literală a art. 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, la care face trimitere art. 9 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, nu ar fi contrară scopului și spiritului art. 126 alin. (6) din Constituție și art. 9 din Legea nr. 554/2004, în sensul că persoana vătămată nu ar mai avea posibilitatea să deducă judecății efectele vătămătoare pe care le-a produs aplicarea ordonanței de Guvern în perioada în care a fost în vigoare.

Din fericire, între timp, Curtea Constituțională și-a schimbat punctul de vedere exprimat în mod repetat, în mai multe decizii, cu privire la constituționalitatea art. 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, constatând,

¹ C. Ap. Alba Iulia, s. cont. adm. fisc., sent. nr. 284/F/CA din 17 noiembrie 2010, citată în G. Bogasiu, *Justiția actului administrativ*, Ed. Universul Juridic, București, 2013, pp. 177-179.

prin Decizia nr. 766 din 15 iunie 2011, publicată în M. Of. nr. 549 din 3 august 2011, că sintagma „în vigoare” din cuprinsul dispozițiilor art. 29 alin. (1) și ale art. 31 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, este constituțională în măsura în care se interpretează în sensul că sunt supuse controlului de constituționalitate și legile sau ordonanțele ori dispozițiile din legi sau din ordonanțe ale căror efecte juridice continuă să se producă și după ieșirea lor din vigoare.

Art. 10. Instanța competentă

(1) Litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice locale și județene, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora de până la 1.000.000 de lei se soluționează în fond de tribunalele administrativ-fiscale, iar cele privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice centrale, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora mai mari de 1.000.000 de lei se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.

(1¹) Toate cererile privind actele administrative emise de autoritățile publice centrale care au ca obiect sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene, indiferent de valoare, se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel.

(2) Recursul împotriva sentințelor pronunțate de tribunalele administrativ-fiscale se judecă de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, iar recursul împotriva sentințelor pronunțate de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel se judecă de Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.

(3) Reclamantul se poate adresa instanței de la domiciliul său sau celei de la domiciliul pârâtului. Dacă reclamantul a optat pentru instanța de la domiciliul pârâtului, nu se poate invoca excepția necompetenței teritoriale.



◆ Sumar

1. Codul de procedură civilă: art. 94, art. 95, art. 96, art. 97, art. 129, art. 130, art. 131, art. 132, art. 133, art. 134, art. 135, art. 136, art. 137;
2. Legea nr. 21/1996: art. 19; 3. Legea nr. 188/1999: art. 109; 4. Legea nr. 32/2000: art. 40; 5. Legea nr. 544/2001: art. 22; 6. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25/2002: Anexa, art. 7; 7. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002: art. 74, art. 85, art. 86, art. 87; 8. Legea nr. 297/2004: art. 2; 9. Legea nr. 312/2004: art. 57; 10. Legea nr. 317/2004: art. 29, art. 45, art. 47; 11. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006: art. 283, art. 286; 12. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006: art. 66; 13. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 99/2006: art. 275; 14. Legea nr. 123/2012: art. 9; 15. Legea nr. 2/2013: art. IV-X.

◆ Extrase

1. Codul de procedură civilă (republicat în M. Of. nr. 247 din 10 aprilie 2015)

~ art. 94. Judecătoria

Judecătoriile judecă:

(...)

2. căile de atac împotriva hotărârilor autorităților administrației publice cu activitate jurisdicțională și ale altor organe cu astfel de activitate, în cazurile prevăzute de lege;

3. orice alte cereri date prin lege în competența lor.

~ art. 95. Tribunalul

Tribunalele judecă:

1. în primă instanță, toate cererile care nu sunt date prin lege în competența altor instanțe;

(...)

4. orice alte cereri date prin lege în competența lor.

~ art. 96. Curtea de apel

Curțile de apel judecă:

1. în primă instanță, cererile în materie de contencios administrativ și fiscal, potrivit legii speciale;

(...)

3. ca instanțe de recurs, în cazurile anume prevăzute de lege.

~ art. 97. *Înalta Curte de Casație și Justiție*

Înalta Curte de Casație și Justiție judecă:

1. recursurile declarate împotriva hotărârilor curților de apel, precum și a altor hotărâri, în cazurile prevăzute de lege;

(...)

4. orice alte cereri date prin lege în competența sa.

~ art. 129. *Excepția de necompetență*

(1) Necompetența este de ordine publică sau privată.

(2) Necompetența este de ordine publică:

1. în cazul încălcării competenței generale, când procesul nu este de competența instanțelor judecătorești;

2. în cazul încălcării competenței materiale, când procesul este de competența unei instanțe de alt grad;

3. în cazul încălcării competenței teritoriale exclusive, când procesul este de competența unei alte instanțe de același grad și părțile nu o pot înlătura.

(3) În toate celelalte cazuri, necompetența este de ordine privată.

~ art. 130. *Invocarea excepției*

(1) Necompetența generală a instanțelor judecătorești poate fi invocată de părți ori de către judecător în orice stare a pricinii.

(2) Necompetența materială și teritorială de ordine publică trebuie invocată de părți ori de către judecător la primul termen de judecată la care părțile sunt legal citate în fața primei instanțe.

(3) Necompetența de ordine privată poate fi invocată doar de către pârât prin întâmpinare sau, dacă întâmpinarea nu este obligatorie, cel mai târziu la primul termen de judecată la care părțile sunt legal citate în fața primei instanțe.

(4) Dacă necompetența nu este de ordine publică, partea care a făcut cererea la o instanță necompetentă nu va putea cere declararea necompetenței.

~ art. 131. *Verificarea competenței*

(1) La primul termen de judecată la care părțile sunt legal citate în fața primei instanțe, judecătorul este obligat, din oficiu, să verifice și să stabilească dacă instanța sesizată este competentă general, material și teritorial să judece pricina, consemnând în cuprinsul încheierii de ședință temeiurile de drept pentru care constată competența instanței sesizate. Încheierea are caracter interlocutoriu.

(2) În mod excepțional, în cazul în care pentru stabilirea competenței sunt necesare lămuriri ori probe suplimentare, judecătorul va pune această chestiune în discuția părților și va acorda un singur termen în acest scop.

~ art. 132. *Soluționarea excepției*

(1) Când în fața instanței de judecată se pune în discuție competența acesteia, din oficiu sau la cererea părților, ea este obligată să stabilească instanța judecătorească competentă ori, dacă este cazul, un alt organ cu activitate jurisdicțională competent.

(2) Dacă instanța se declară competentă, va trece la judecarea pricinii. Încheierea poate fi atacată numai odată cu hotărârea pronunțată în cauză.

(3) Dacă instanța se declară incompetentă, hotărârea nu este supusă niciunei căi de atac, dosarul fiind trimis de îndată instanței judecătorești competente sau, după caz, altui organ cu activitate jurisdicțională competent.

(4) Dacă instanța se declară incompetentă și respinge cererea ca inadmisibilă întrucât este de competența unui organ fără activitate jurisdicțională sau ca nefiind de competența instanțelor române, hotărârea este supusă numai recursului la instanța ierarhic superioară.

~ art. 133. *Conflictul de competență. Cazuri*

Există conflict de competență:

1. când două sau mai multe instanțe se declară deopotrivă competente să judece același proces;

2. când două sau mai multe instanțe și-au declinat reciproc competența de a judeca același proces sau, în cazul declinărilor succesive, dacă ultima instanță investită își declină la rândul său competența în favoarea uneia dintre instanțele care anterior s-au declarat incompetente.

~ art. 134. *Suspendarea procesului*

Instanța înaintea căreia s-a ivit conflictul de competență va suspenda din oficiu judecata cauzei și va înainta dosarul instanței competente să soluționeze conflictul.

~ art. 135. *Soluționarea conflictului de competență*

(1) Conflictul de competență ivit între două instanțe judecătorești se soluționează de instanța imediat superioară și comună instanțelor aflate în conflict.

(2) Nu se poate crea conflict de competență cu Înalta Curte de Casație și Justiție. Hotărârea de declinare a competenței sau de stabilire a competenței pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție este obligatorie pentru instanța de trimitere.

(3) Conflictul de competență ivit între o instanță judecătorească și un alt organ cu activitate jurisdicțională se rezolvă de instanța judecătorească ierarhic superioară instanței în conflict.

(4) Instanța competentă să judece conflictul va hotărî, în camera de consiliu, fără citarea părților, printr-o hotărâre definitivă.

~ art. 136. *Dispoziții speciale*

(1) Dispozițiile prezentei secțiuni privitoare la excepția de necompetență și la conflictul de competență se aplică prin asemănare și în cazul secțiilor specializate ale aceleiași instanțe judecătorești, care se pronunță prin încheiere.

(2) Conflictul se va soluționa de secția instanței stabilite potrivit art. 135 corespunzătoare secției înaintea căreia s-a ivit conflictul.

(3) Conflictul dintre două secții ale Înaltei Curți de Casație și Justiție se soluționează de Completul de 5 judecători.

(4) Dispozițiile alin. (1)-(3) se aplică în mod corespunzător și în cazul completelor specializate.

~ art. 137. *Probele administrate în fața instanței necompetente*

În cazul declarării necompetenței, dovezile administrate în fața instanței necompetente rămân câștigate judecății și instanța competentă investită cu soluționarea cauzei nu va dispune refacerea lor decât pentru motive temeinice.

2. Legea nr. 21/1996 a concurenței (republicată în M. Of. nr. 240 din 3 aprilie 2014)

~ art. 19 alin. (1), (4) și (7) – (1) Consiliul Concurenței își desfășoară activitatea, deliberază și ia decizii în plen sau în comisii. Plenul Consiliului Concurenței se întrunește valabil în prezența majorității membrilor în funcție, dar nu mai puțin de 3 dintre aceștia și adoptă hotărâri cu votul majorității membrilor prezenți. Comisia adoptă hotărâri cu majoritatea voturilor membrilor. Plenul adoptă hotărâri asupra chestiunilor de natură economico-administrativă, la solicitarea președintelui.

(...)

(4) În aplicarea prezentei legi, Consiliul Concurenței examinează în plen:

a) rapoartele de investigație, cu eventualele obiecții formulate la acestea, și decide asupra măsurilor de luat;

b) autorizarea concentrărilor economice;

c) punctele de vedere, recomandările și avizele formulate în realizarea atribuțiilor prevăzute de prezenta lege;

d) proiectele de reglementări propuse spre adoptare;

e) raportul anual prevăzut la art. 30 alin. (1), raportul anual privind ajutoarele de stat, precum și orice alte rapoarte privind concurența și ajutoarele de stat;

f) incidența prevederilor art. 58 alin. (3¹).

(...)

(7) Deciziile adoptate de Consiliul Concurenței în plen conform prevederilor alin. (4) se semnează de către președinte, în numele Consiliului Concurenței. Acestea vor putea fi atacate în termen de 30 de zile de la publicare sau, după caz, de la comunicare, în procedura de contencios administrativ la Curtea de Apel București. Sentința va fi pronunțată fără drept de apel, împotriva ei putând fi declarat recurs la Înalta Curte de Casație și Justiție.

3. Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici (republicată în M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007)

~ art. 109 – Cauzele care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public sunt de competența secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului, cu excepția situațiilor pentru care este stabilită expres prin lege competența altor instanțe.

4. Legea nr. 32/2000 privind activitatea de asigurare și supravegherea asigurărilor (publicată în M. Of. nr. 148 din 10 aprilie 2000)

~ art. 40 – (1) Împotriva deciziilor adoptate de Comisia de Supraveghere a Asigurărilor, în conformitate cu art. 8 alin. (2), persoana fizică sau juridică în cauză poate face plângere la Curtea de Apel București în termen de 30 de zile de la comunicarea deciziei.

(2) Plângerea adresată Curții de apel nu suspendă, pe timpul soluționării acesteia, măsurile dispuse de Comisia de Supraveghere a Asigurărilor.

(3) Soluționarea plângerii se face cu precădere și de urgență.

5. Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public (publicată în M. Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001)

~ art. 22 – (1) În cazul în care o persoană se consideră vătămată în drepturile sale, prevăzute în prezenta lege, aceasta poate face plângere la secția de contencios administrativ a tribunalului în a cărei rază teritorială domiciliază sau în a cărei rază teritorială se află sediul autorității ori al

instituției publice. Plângerea se face în termen de 30 de zile de la data expirării termenului prevăzut la art. 7.

(2) Instanța poate obliga autoritatea sau instituția publică să furnizeze informațiile de interes public solicitate și să plătească daune morale și/sau patrimoniale.

(3) Hotărârea tribunalului este supusă recursului.

(4) Decizia Curții de apel este definitivă și irevocabilă.

(5) Atât plângerea, cât și recursul se judecă în instanță, în procedură de urgență, și sunt scutite de taxă de timbru.

6. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25/2002 privind aprobarea Statutului Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare (publicată în M. Of. nr. 226 din 4 aprilie 2002), Anexa

~ art. 7 alin. (6)-(7). *Prerogativele și actele C.N.V.M.*

(6) C.N.V.M. poate realiza, la cerere sau din oficiu, interpretarea oficială a tuturor reglementărilor emise de aceasta, aplicabile entităților reglementate și supravegheate.

(7) C.N.V.M. este singura autoritate în măsură să se pronunțe asupra considerentelor de oportunitate, evaluărilor și analizelor calitative care stau la baza emiterii actelor sale, prevăzute la alin. (1) și (2). În caz de litigiu, actele individuale emise de către C.N.V.M. cu privire la interpretările prevăzute la alin. (6) pot fi atacate cu contestație la Secția de contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel București. Hotărârea pronunțată este definitivă. Până la pronunțarea hotărârii judecătorești, executarea actelor C.N.V.M. nu se suspendă.

7. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România (republicată în M. Of. nr. 421 din 5 iunie 2008)

~ art. 74. *Refuzul acordării dreptului de ședere permanentă*

(1) Dacă se constată că nu sunt îndeplinite condițiile prevăzute în prezenta secțiune, comisia constituită potrivit art. 73 alin. (2) propune șefului Oficiului Român pentru Imigrări refuzul acordării dreptului de ședere permanentă.

(2) Refuzul, precum și motivele care au stat la baza acestuia se comunică, în scris, solicitantului, în termen de 15 zile lucrătoare de la soluționarea cererii.

(3) Refuzul acordării dreptului de ședere permanentă poate fi atacat în termen de 30 de zile de la data comunicării, la Curtea de Apel București.

(4) Refuzul acordării dreptului de ședere permanentă nu produce efecte juridice asupra dreptului de ședere al titularului cererii.

~ art. 85. *Contestarea deciziei de returnare*

(1) Decizia de returnare prevăzută la art. 83 alin. (1) poate fi contestată în termen de 10 zile de la data comunicării la curtea de apel în a cărei rază de competență teritorială se află structura Inspectoratului General pentru Imigrări care a emis decizia de returnare. Instanța soluționează contestația în termen de 30 de zile de la data primirii acesteia. Hotărârea instanței este definitivă.

(2) Decizia de returnare prevăzută la art. 83 alin. (2) poate fi contestată în termen de 3 zile de la data comunicării la instanța prevăzută la alin. (1) dacă străinul nu este luat în custodie publică ori la curtea de apel în a cărei rază de competență teritorială se află centrul de cazare dacă străinul este luat în custodie publică. Instanța soluționează contestația în termen de 5 zile de la data primirii acesteia. Hotărârea instanței este definitivă.

(3) Contestațiile prevăzute la alin. (1) și (2) suspendă executarea obligației de returnare. În cazul străinilor care solicită emiterea unei decizii de returnare înainte de a fi depistați cu ședere ilegală sau a străinilor declarați indezirabili, contestațiile prevăzute la alin. (1) și (2) nu suspendă executarea obligației de returnare.

(4) Contestarea deciziei de returnare formulată de către străinul luat în custodie publică nu suspendă măsura luării în custodie publică.

(5) Străinul care contestă decizia de returnare are dreptul de a obține consiliere juridică, reprezentare și asistență lingvistică pe cheltuiulă proprie.

(6) Străinului care contestă decizia de returnare îi sunt aplicabile dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 51/2008 privind ajutorul public judiciar în materie civilă, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 193/2008, cu modificările și completările ulterioare, fără îndeplinirea condițiilor prevăzute la art. 2, 2¹ și 8¹ din respectiva ordonanță de urgență.

~ art. 86. *Măsura declarării ca indezirabil*

(1) Declararea ca indezirabil este măsura ce se dispune împotriva unui străin care a desfășurat, desfășoară ori există indicii temeinice că intenționează să desfășoare activități de natură să pună în pericol securitatea națională sau ordinea publică.

(2) Măsura prevăzută la alin. (1) se dispune de Curtea de Apel București, la sesizarea procurorului anume desemnat de la Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București. Procurorul sesizează instanța de judecată la propunerea instituțiilor cu atribuții în domeniul ordinii publice și securității naționale care dețin date sau indicii temeinice în sensul celor prevăzute la alin. (1).

(3) Datele și informațiile în baza cărora se propune declararea ca indezirabil pentru rațiuni de securitate națională se pun la dispoziția instanței de judecată în condițiile stabilite de actele normative care reglementează regimul activităților referitoare la securitatea națională și protejarea informațiilor clasificate.

(4) Sesizarea prevăzută la alin. (2) se judecă în camera de consiliu, cu citarea părților. Instanța de judecată aduce la cunoștință străinului faptele care stau la baza sesizării, cu respectarea prevederilor actelor normative care reglementează regimul activităților referitoare la securitatea națională și protejarea informațiilor clasificate.

(5) Curtea de Apel București se pronunță, prin hotărâre motivată, în termen de 10 zile de la sesizarea formulată în condițiile alin. (2). Hotărârea instanței este executorie. Atunci când declararea străinului ca indezirabil se întemeiază pe rațiuni de securitate națională, în conținutul hotărârii nu se menționează datele și informațiile care au stat la baza motivării acesteia.

(6) Hotărârea se comunică străinului, precum și, dacă instanța dispune declararea ca indezirabil, Inspectoratului General pentru Imigrări, pentru a fi pusă în executare.

(7) Dreptul de ședere al străinului încetează de la data pronunțării hotărârii prin care acesta a fost declarat indezirabil.

(8) Perioada pentru care un străin poate fi declarat indezirabil este de la 5 la 15 ani, cu posibilitatea prelungirii termenului pentru o nouă perioadă cuprinsă între aceste limite, în cazul în care se constată că nu au încetat motivele care au determinat luarea acestei măsuri. Prolungirea termenului se face în condițiile prevăzute la alin. (2).

(9) Încetarea măsurii declarării ca indezirabil se dispune de Curtea de Apel București, la sesizarea procurorului anume desemnat de la Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București, în situația în care prezența străinului pe teritoriul României este necesară în interesul statului român, iar pericolul determinat de motivele care au stat la baza declarării ca indezirabil nu mai subzistă. Procurorul sesizează instanța de judecată la propunerea instituției

cu atribuții în domeniul ordinii publice și securității naționale care a propus sesizarea instanței potrivit alin. (2) teza finală.

(10) Sesizarea prevăzută la alin. (9) se judecă în camera de consiliu. Curtea de Apel București se pronunță, prin hotărâre motivată, în termen de 10 zile de la sesizare. Hotărârea instanței este definitivă. Hotărârea se comunică Inspectoratului General pentru Imigrări, pentru a fi pusă în executare.

(11) Hotărârile prin care străinii au fost declarați indezirabili sau prin care s-a dispus încetarea măsurii declarării ca indezirabil se pun în executare de către Inspectoratul General pentru Imigrări potrivit prevederilor prezentei ordonanțe de urgență.

(12) Datele de identificare ale persoanelor declarate indezirabile sau cu privire la care s-a dispus încetarea măsurii declarării ca indezirabil se comunică Departamentului Consular din cadrul Ministerului Afacerilor Externe de către Inspectoratul General pentru Imigrări.

~ art. 87. *Recursul împotriva hotărârii prevăzute la art. 86 alin. (5)*

(1) Hotărârea prevăzută la art. 86 alin. (5) poate fi atacată cu recurs, în termen de 10 zile de la data comunicării, la Înalta Curte de Casație și Justiție. Instanța se pronunță în termen de 5 zile de la data primirii cererii.

(2) Exercițarea căii de atac prevăzute la alin. (1) nu are efect suspensiv de executare a hotărârii prin care străinul a fost declarat indezirabil. În cazuri temeinic justificate și pentru a se preveni producerea de pagube iminente, străinul poate cere instanței să dispună suspendarea executării hotărârii prin care a fost declarat indezirabil până la soluționarea căii de atac. Instanța soluționează cererea de suspendare de urgență, hotărârea pronunțată în acest caz fiind executorie de drept.

8. Legea nr. 297/2004 privind piața de capital (publicată în M. Of. nr. 571 din 29 iunie 2004)

~ art. 2 alin. (3)-(4) – (3) Orice persoană fizică sau juridică, dacă se consideră vătămată în drepturile sale recunoscute de lege printr-un act administrativ sau prin refuzul nejustificat al C.N.V.M. de a-i rezolva cererea referitoare la un drept recunoscut de lege, se poate adresa în contencios administrativ la Curtea de Apel București.

(...)

(4) Se consideră refuz nejustificat de rezolvare a cererii referitoare la vin drept recunoscut de lege și faptul de a nu răspunde petiționarului în termenele prevăzute de legislația în vigoare, de la data înregistrării cererii.

**9. Legea nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României
(publicată în M. Of. nr. 582 din 30 iunie 2004)**

~ art. 57. *Sanțiuni*

(1) Pentru nerespectarea prevederilor prezentei legi precum și a reglementărilor și hotărârilor Consiliului de administrație al Băncii Naționale a României, în cazurile care nu cad sub incidența Legii nr. 58/1998 privind activitatea bancară, cu modificările și completările ulterioare, guvernatorul, prim-viceguvernatorul și viceguvernatorii, în conformitate cu regulamentul intern aprobat de către Consiliul de administrație al Băncii Naționale a României, pot aplica următoarele sancțiuni:

- a) avertisment scris;
- b) amendă de la 5.000.000 lei la 50.000.000 lei; amenzile încasate se fac venit la bugetul de stat;
- c) suspendarea parțială sau totală, pe un termen de până la 90 de zile, a autorizației acordate de Banca Națională a României;
- d) retragerea autorizației acordate de Banca Națională a României.

(2) Contestațiile pot fi formulate în termen de 15 zile de la data comunicării sancțiunii și se soluționează de Consiliul de administrație al Băncii Naționale a României, în maximum 30 de zile de la primirea acestora.

(3) În termen de 15 zile de la comunicare, hotărârile Consiliului de administrație al Băncii Naționale a României pot fi contestate la Curtea de Apel București.

(4) În termenul prevăzut la alin. (2), contestațiile pot fi formulate și direct la Curtea de Apel București.

**10. Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii
(republicată în M. Of. nr. 628 din 1 septembrie 2012)**

~ art. 29 alin. (4)-(7) – (4) Hotărârile Consiliului Superior al Magistraturii, în plen și în secții, se iau prin vot direct și secret și se motivează.

(5) Hotărârile plenului privind cariera și drepturile judecătorilor și procurorilor se redactează în cel mult 20 de zile și se comunică de îndată.

(6) Hotărârile prevăzute la alin. (5) se publică în Buletinul Oficial al Consiliului Superior al Magistraturii și pe pagina de internet a Consiliului Superior al Magistraturii în termen de 10 zile de la redactare.

(7) Hotărârile prevăzute la alin. (5) pot fi atacate cu contestație de orice persoană interesată, în termen de 15 zile de la comunicare sau de la publicare, la Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție. Contestația se judecă în complet format din 3 judecători.

~ art. 45 alin. (2) – În cazul în care Inspekția Judiciară este titulară a acțiunii disciplinare, aceasta se poate sesiza din oficiu sau poate fi sesizată în scris și motivat de orice persoană interesată, inclusiv de Consiliul Superior al Magistraturii, în legătură cu abaterile disciplinare săvârșite de judecători și procurori.

~ art. 47 alin. (1), (4)-(7) – (1) În cazul în care sesizarea s-a făcut potrivit art. 45 alin. (2), inspectorul judiciar poate dispune, prin rezoluție scrisă și motivată:

a) admiterea sesizării, prin exercitarea acțiunii disciplinare și sesizarea secției corespunzătoare a Consiliului Superior al Magistraturii;

b) clasarea sesizării, în cazul în care aceasta nu este semnată, nu conține datele de identificare ale autorului sau indicii cu privire la identificarea situației de fapt care a determinat sesizarea, precum și în cazul prevăzut la art. 45 alin. (4) lit. b); rezoluția de clasare este definitivă;

c) respingerea sesizării, în cazul în care se constată, în urma efectuării cercetării disciplinare, că nu sunt îndeplinite condițiile pentru exercitarea acțiunii.

(...)

(4) Rezoluția inspectorului judiciar poate fi infirmată de inspectorul-șef, în scris și motivat, acesta putând dispune, prin rezoluție scrisă și motivată, una din soluțiile prevăzute la alin. (1) lit. a) sau c).

(5) Rezoluția de respingere a sesizării prevăzută la alin. (1) lit. c) și alin. (4) poate fi contestată de persoana care a formulat sesizarea la Secția de contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel București, în termen de 15 zile de la comunicare, fără îndeplinirea unei proceduri prealabile.

(6) Soluțiile pe care le poate pronunța Secția de contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel București sunt:

a) respingerea contestației;

b) admiterea contestației și desființarea rezoluției inspectorului judiciar sau, după caz, a inspectorului-șef și trimiterea dosarului pentru continuarea procedurii disciplinare.

(7) Hotărârea Secției de contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel București este irevocabilă.

11. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii (publicată în M. Of. nr. 418 din 15 mai 2006)

~ *art. 283 alin. (1)-(2)* – (1) Instanța competentă să soluționeze plângerea formulată împotriva deciziei pronunțate de Consiliu este curtea de apel, secția de contencios-administrativ și fiscal în a cărei rază se află sediul autorității contractante. Cu excepția cazurilor în care plângerea are ca obiect contestarea amenzii, Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor nu are calitatea de parte în proces.

(1¹) Instanța competentă să soluționeze plângerea formulată împotriva deciziei pronunțate de Consiliu privind procedurile de atribuire de servicii și/sau lucrări aferente infrastructurii de transport de interes național, așa cum este definită de legislația în vigoare, este Curtea de Apel București, Secția de contencios administrativ și fiscal.

(2) Plângerea va fi soluționată în complet format din 3 judecători.

~ *art. 286* – (1) Procesele și cererile privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum și cele privind executarea, nulitatea, anularea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a contractelor de achiziție publică se soluționează în primă instanță de către secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante.

(2) În fața instanței de judecată, litigiile privind drepturile și obligațiile contractate în cadrul procedurilor de atribuire care intră în sfera de aplicare a dispozițiilor prezentei ordonanțe de urgență se soluționează de urgență și cu precădere.

12. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006 privind regulamentul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică (publicată în M. Of. nr. 569 din 30 iunie 2006)

~ *art. 66* – (1) Soluționarea litigiilor apărute în legătură cu atribuirea, încheierea, executarea, modificarea și încetarea contractului de concesiune, precum și a celor privind acordarea de despăgubiri se realizează potrivit prevederilor Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările ulterioare.

(2) Acțiunea în justiție se introduce la secția de contencios administrativ a tribunalului în a cărui jurisdicție se află sediul concedentului.

(3) Împotriva hotărârii tribunalului se poate declara recurs la secția de contencios administrativ a curții de apel, conform prevederilor legale.

13. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 99/2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului (publicată în M. Of. nr. 1027 din 27 decembrie 2006)

~ art. 275 – (1) Actele adoptate de Banca Națională a României conform dispozițiilor prezentei ordonanțe de urgență, ale Regulamentului (UE) nr. 575/2013 și ale reglementărilor emise în aplicarea acestora, cu privire la o instituție de credit, inclusiv cele cu privire la persoanele prevăzute la art. 108 alin. (1) ori la persoanele desemnate să asigure conducerea sucursalelor instituției de credit și actele cu privire la acționarii acesteia, pot fi contestate, în termen de 15 zile de la comunicare, la Consiliul de administrație al Băncii Naționale a României, care se pronunță prin hotărâre motivată în termen de 30 de zile de la data sesizării.

(2) Hotărârea consiliului de administrație al Băncii Naționale a României poate fi atacată la Înalta Curte de Casație și Justiție, în termen de 15 zile de la comunicare.

(3) Banca Națională a României este singura autoritate în măsură să se pronunțe asupra considerentelor de oportunitate, a evaluărilor și analizelor calitative care stau la baza emiterii actelor sale.

(4) În cazul contestării în instanță a actelor Băncii Naționale a României, instanța judecătorească se pronunță asupra legalității acestor acte.

14. Legea nr. 123/2012 a energiei electrice și a gazelor naturale (publicată în M. Of. nr. 485 din 16 iulie 2012)

~ art. 9. alin. (1)-(5). Regimul autorizării

(1) Pentru autorizare, solicitantul va înregistra cererea la autoritatea competentă.

(2) Solicitantul va atașa, la cerere, actele și documentele care probează îndeplinirea de către acesta a condițiilor economice, financiare, tehnice și profesionale stabilite pe categorii de capacități energetice și de activități în domeniu.

(3) Nu pot fi autorizați solicitanții care au ca acționari deținători ai controlului sau ca administratori persoane care anterior au avut calitatea de acționar deținător al controlului ori administrator în cadrul unor operatori economici titulari de licență care nu și-au achitat obligațiile de plată rezultate din tranzacțiile realizate pe piața de energie electrică.

(4) Procedura de acordare, modificare, suspendare și retragere a autorizațiilor și licențelor, termenele și condițiile de acordare, constând în: criterii, limite de putere, atestări, avize, garanții și altele asemenea, diferențiate pe categorii de capacități și activități supuse autorizării, se stabilesc prin regulament aprobat prin ordin al președintelui ANRE.

(5) Refuzul acordării unei autorizații sau licențe, lipsa de răspuns înăuntrul termenului și orice altă soluție a autorității competente, considerate de solicitant ilegale și prejudiciabile, pot fi atacate la Curtea de Apel București, Secția de contencios administrativ, în condițiile legii.

15. Legea nr. 2/2013 privind unele măsuri pentru degrevarea instanțelor judecătorești, precum și pentru pregătirea punerii în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (publicată în M. Of. nr. 89 din 12 februarie 2013)

~ art. IV – Articolul 109 din Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 365 din 29 mai 2007, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și va avea următorul cuprins:

„Art. 109

Cauzele care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public sunt de competența secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului, cu excepția situațiilor pentru care este stabilită expres prin lege competența altor instanțe.”

~ art. V – După articolul 25 din Legea recunoștinței față de eroii-martiri și luptătorii care au contribuit la victoria Revoluției române din decembrie 1989, precum și față de persoanele care și-au jertfit viața sau au avut de suferit în urma revoltei muncitorești anticomuniste de la Brașov din noiembrie 1987 nr. 341/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 654 din 20 iulie 2004, cu modificările și completările ulterioare, se introduce un nou articol, articolul 26, cu următorul cuprins:

„Art. 26

Prin derogare de la dispozițiile art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, litigiile legate de aplicarea dispozițiilor prezentei legi, în care acțiunea este formulată în contradictoriu cu Secretariatul de Stat pentru Problemele Revoluționarilor din Decembrie 1989 sau Comisia parlamentară a revoluționarilor din decembrie 1989, se soluționează, în fond, de secția de contencios administrativ și fiscal a

tribunalului, iar în recurs, de secția de contencios administrativ și fiscal a curții de apel.”

~ art. VI – Alineatul (4) al articolului 90² din Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1 din 3 ianuarie 2008, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și va avea următorul cuprins:

„(4) Deciziile emise de Comisia superioară pot fi atacate la secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului, potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, cererile adresate instanței fiind scutite de taxa judiciară de timbru.”

~ art. VII – Legea cetățeniei române nr. 21/1991, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 576 din 13 august 2010, se modifică și se completează după cum urmează:

1. La articolul 19, alineatul (4) se modifică și va avea următorul cuprins:

„(4) Ordinul de respingere a cererii de acordare sau redobândire a cetățeniei române poate fi atacat, în termen de 15 zile de la data comunicării, la Secția de contencios administrativ și fiscal a Tribunalului București. Hotărârea tribunalului poate fi atacată cu recurs la Secția de contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel București.”

2. La articolul 31, alineatul (6) se modifică și va avea următorul cuprins:

„(6) Ordinul de respingere a cererii de renunțare la cetățenia română poate fi atacat, în termen de 15 zile de la data comunicării, la Tribunalul București. Hotărârea tribunalului poate fi atacată cu recurs la Secția de contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel București.”

3. La articolul 32, alineatul (7) se modifică și va avea următorul cuprins:

„(7) Ordinul poate fi atacat, în termen de 15 zile de la data comunicării, la secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului de la domiciliul sau, după caz, reședința solicitantului. Dacă solicitantul nu are domiciliul sau reședința în România, ordinul poate fi atacat, în același termen, la Secția de contencios administrativ și fiscal a Tribunalului București. Hotărârea tribunalului este definitivă și irevocabilă.”

4. După articolul 37 se introduce un nou articol, articolul 37¹, cu următorul cuprins:

„Art. 37¹

Litigiile privind actele administrative, emise sau adoptate în aplicarea dispozițiilor prezentei legi, altele decât cele prevăzute de art. 19 alin. (4),

art. 31 alin. (6) și art. 32 alin. (7), precum și litigiile privind refuzul nejustificat al emiterii acestor acte sunt de competența secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului. Hotărârea pronunțată de tribunal poate fi atacată cu recurs la secția de contencios administrativ și fiscal a curții de apel.”

~ art. VIII – Alineatul (6) al articolului 38 din Legea nr. 184/2001 privind organizarea și exercitarea profesiei de arhitect, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 771 din 23 august 2004, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și va avea următorul cuprins:

„(6) Împotriva hotărârii Comisiei naționale de disciplină, prin care s-a aplicat o sancțiune disciplinară prevăzută la alin. (2), se poate formula contestație la instanța judecătorească de contencios administrativ competentă, în termen de 30 de zile de la data comunicării hotărârii.”

~ art. IX – Articolele 39 și 60 din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 365 din 30 mai 2012, cu modificările ulterioare, se abrogă.

~ art. X – Alineatul (1) al articolului 20 din titlul VII "Regimul stabilirii și plății despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv" din Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 653 din 22 iulie 2005, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și va avea următorul cuprins:

„Art. 20

(1) Competența de soluționare a acțiunii în contencios administrativ având ca obiect contestarea deciziei adoptate de către Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor sau, după caz, refuzul acesteia de a emite decizia revine secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în a cărui rază teritorială domiciliază reclamantul. Dacă reclamantul domiciliază în străinătate, cererea se adresează instanței reședinței sale din țară sau, după caz, instanței domiciliului reprezentantului acestuia din România, iar dacă nu are nici reședință în România și nici reprezentant cu domiciliul în România, cererea se adresează Secției de contencios administrativ și fiscal a Tribunalului București.”



Decizii de recurs în interesul legii

1. Executare fiscală. Contestație la executare. Instanța competentă

În art. 169 C. pr. fisc., republicat, cu modificările și completările ulterioare, prin care este reglementată contestația la executare silită, se prevede, la alin. (1), că „persoanele interesate pot face contestație împotriva oricărui act de executare efectuat cu încălcarea prevederilor prezentului cod de către organele de executare, precum și în cazul în care aceste organe refuză să îndeplinească un act de executare în condițiile legii”, iar la alin. (3) se adaugă precizarea potrivit căreia „contestația poate fi făcută și împotriva titlului executoriu în temeiul căruia a fost pornită executarea, în cazul în care acest titlu nu este o hotărâre dată de o instanță judecătorească sau de alt organ jurisdicțional și dacă pentru contestarea lui nu există o altă procedură prevăzută de lege”.

Este semnificativ că prin alin. (4) din textul de lege sus-arătat se prevede că, în toate cazurile menționate, „contestația se introduce la instanța judecătorească competentă și se judecă în procedură de urgență”.

Rezultă deci că, dacă pentru contestarea titlului de creanță fiscală nu s-a reglementat accesul la o instanță judecătorească, pe calea contestației la titlul executoriu fiscal, adresată instanței de executare, pot fi cerute nu numai lămuriri cu privire la înțelesul, întinderea sau aplicarea titlului, ci se pot invoca și apărări de fond cu privire la însăși validitatea creanței fiscale.

O atare interpretare dă posibilitate subiectului procesual activ al contestației să se bucure de o procedură contradictorie în dovedirea dreptului său, de care nu ar fi putut beneficia anterior, deoarece actul fiscal ce constituie titlu executoriu, fiind emis de un organ fără atribuții jurisdicționale, nu are caracter jurisdicțional.

Ca urmare, posibilitatea contestării titlului executoriu fiscal pe calea contestației la executare subzistă numai în măsura în care actul ce constituie titlu de creanță fiscală nu poate fi atacat pe calea contenciosului administrativ-fiscal.

Dacă în procedura de individualizare a taxelor, impozitelor, contribuțiilor, datoriilor vamale și a accesoriilor la acestea este reglementată calea administrativ-jurisdicțională de atac, respectiv aceea a contestației împotriva titlurilor de creanță fiscală sau a altor acte administrative fiscale, în cadrul procedurii executării silite a creanțelor fiscale este reglementată, ca

singură cale judiciară de atac, contestația la executarea propriu-zisă, prin care se contestă titlul de executare.

Excluderea de către legiuitor a instanței de contencios administrativ de la soluționarea contestațiilor îndreptate împotriva titlului executoriu fiscal reiese din interpretarea comparativă, logică a dispozițiilor art. 188 alin. (2) și ale art. 169 alin. (4) C. pr. fisc.

Sub acest aspect, este de observat că dacă în cazul contestației împotriva titlului de creanță fiscală sau a altui act administrativ-jurisdicțional s-a prevăzut expres, prin art. 188 alin. (2) C. pr. fisc. (versiunea de la 1 ianuarie 2007), că „deciziile emise în soluționarea contestațiilor pot fi atacate la instanța judecătorească de contencios administrativ competentă”, referirea de la art. 169 alin. (4) C. pr. fisc. că în cazul executării silite „contestația se introduce la instanța judecătorească competentă (...)” nu poate fi interpretată decât în sensul că o atare competență revine numai instanței de drept comun, care, în raport cu reglementarea de la art. 1 pct. 1 C. pr. civ., este judecătoria.

Așa fiind, pentru corecta aplicare a dispozițiilor art. 169 alin. (4) C. pr. fisc. republicat, cu modificările și completările ulterioare, se impune a se stabili că judecătoria în circumscripția căreia se face executarea este competentă să judece contestația atât împotriva executării silite înseși, a unui act sau măsuri de executare, a refuzului organelor de executare fiscală de a îndeplini un act de executare în condițiile legii, cât și împotriva titlului executoriu în temeiul căruia a fost pornită executarea, în cazul în care acest titlu nu este o hotărâre dată de o instanță judecătorească sau de un alt organ jurisdicțional, evident, numai dacă pentru contestarea lui nu există o altă procedură prevăzută de lege (*ICCJ, Secțiile unite, dec. nr. XIV din 5 februarie 2007, publicată în M. Of. nr. 733 din 30 octombrie 2007*).

↳ **Notă:** După pronunțarea deciziei, Codul de procedură fiscală a fost republicat în M. Of. nr. 513 din 31 iulie 2007. Fostul art. 169 a devenit art. 172, cu următorul conținut:

„Art. 172. Contestația la executare silită. (1) Persoanele interesate pot face contestație împotriva oricărui act de executare efectuat cu încălcarea prevederilor prezentului cod de către organele de executare, precum și în cazul în care aceste organe refuză să îndeplinească un act de executare în condițiile legii.

(2) Dispozițiile privind suspendarea provizorie a executării silite prin ordonanță președințială prevăzute de art. 403 alin. (4) din Codul de procedură civilă nu sunt aplicabile.

(3) Contestația poate fi făcută și împotriva titlului executoriu în temeiul căruia a fost pornită executarea, în cazul în care acest titlu nu este o hotărâre dată de o instanță judecătorească sau de alt organ jurisdicțional și dacă pentru contestarea lui nu există o altă procedură prevăzută de lege.

(4) Contestația se introduce la instanța judecătorească competentă și se judecă în procedură de urgență”.

2. Acțiuni prin care o direcție generală de asistență socială și protecția copilului solicită obligarea unui consiliu județean sau local ori a unei alte direcții generale de asistență socială și protecția copilului la suportarea cheltuielilor de întreținere pentru persoane care beneficiază de măsuri de protecție. Instanța competentă

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. f) și art. 10 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, respectiv art. 94 și art. 95 NCPC, litigiile având ca obiect acțiuni prin care se solicită de către o direcție generală de asistență socială și protecția copilului obligarea unui consiliu județean sau local ori a unei alte direcții generale de asistență socială și protecția copilului la suportarea cheltuielilor de întreținere pentru persoane care beneficiază de măsuri de protecție prevăzute de Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și de Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, sunt de competența instanțelor de contencios administrativ (ICAJ, *Completul competent să judece recursul în interesul legii, decizia nr. 13 din 22 iunie 2015*).



Doctrină

„Noua lege aduce, de asemenea, modificări din punct de vedere al competenței materiale și teritoriale a instanțelor de contencios administrativ. *Competența materială se stabilește după criteriul locului pe care îl ocupă organul de la care emană actul sau care a încheiat contractul administrativ vătămător, precum și al cuantumului litigiilor (...).*

În ceea ce privește competența teritorială, spre deosebire de vechea lege, Legea nr. 554/2004 consacră expres caracterul alternativ al acesteia, prevăzând că partea se poate adresa fie instanței de la domiciliul său, fie celei de la domiciliul reclamantului. Vechea lege prevedea, în art. 6, competența instanței de la domiciliul reclamantului. Dispozițiile ei se completau însă cu cele ale Codului de procedură civilă, ca drept comun în materie, astfel încât în teorie și în jurisprudența instanței supreme s-a statuat asupra caracterului alternativ al competenței teritoriale, în sensul că, fiind un beneficiu pus la dispoziția reclamantului, acesta poate renunța la el, adresându-se, potrivit dreptului comun, instanței de la domiciliul pârâtului. Existând o practică neunitară, a fost nevoie să se stabilească pe cale jurisdicțională că, indiferent care dintre cele două instanțe a fost sesizată, aceasta este obligată să rețină și să judece cauza. Pentru a elimina eventuale probleme de interpretare și aplicare a textului, actuala reglementare prevede expres, în art. 10 alin. (3) teza a doua că dacă reclamantul a optat pentru instanța de la domiciliul pârâtului, nu se poate invoca excepția necompetenței teritoriale” (*V. Vedinaș, Unele considerații teoretice și implicații practice privind noua Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004, în Dreptul nr. 5/2005, pp. 9-33*).



Jurisprudență

1. Competența materială a instanței de contencios administrativ. Norme de competență materială. Criterii. Obiectul actului administrativ atacat

Competența materială de fond este reglementată de lege în funcție de două criterii:

- poziționarea autorității publice emitente a actului ilegal în sistemul administrației publice (autorități centrale/locale);
- valoarea impozitului, taxei, contribuției, datoriei vamale care face obiectul actului administrativ contestat.

În consecință, există două tipuri de competență, în funcție de obiectul actului administrativ.

Astfel, dacă obiectul actului administrativ nu este un impozit, taxă, contribuție sau datorie vamală, competența se stabilește după poziția organului emitent, fiind irelevant cuantumul despăgubirilor solicitate prin acțiune (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3090 din 15 iunie 2007, nepublicată).

2. Persoană juridică de drept privat autorizată să presteze un serviciu public, sub autoritatea unui minister. Autoritate publică centrală

Teza potrivit căreia, aflându-se sub autoritatea Ministerului Transporturilor, Construcțiilor și Turismului, recurenta nu poate fi considerată o „autoritate centrală” și prin urmare nu poate fi atrasă competența curții de apel, potrivit art. 3 pct. 1 C. pr. civ. și art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, este lipsită de orice fundament.

Serviciul public de interes național al administrării drumurilor este prestat de recurentă pe întreg teritoriul țării, iar art. 1 alin. (2) din Statutul Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România S.A. o califică drept „persoană juridică română de interes strategic național”.

Din perspectiva examinată, este irelevantă împrejurarea că recurenta își desfășoară activitatea sub autoritatea ministerului de resort, ceea ce interesează fiind întinderea competențelor sale de nivel național, după cum arată chiar denumirea sa: „companie națională” (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3319 din 29 iunie 2007, nepublicată).

3. Acțiune având ca obiect anularea unui ordin emis de prefect. Autoritate publică județeană în accepțiunea art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004. Irelevanța, asupra competenței instanței, a invocării unei excepții de nelegalitate privind un act administrativ emis de o autoritate centrală

Învestită legal cu soluționarea conflictului negativ de competență, potrivit art. 20 pct. 2, art. 21 și art. 22 alin. (3) C. pr. civ., Înalta Curte constată că actul administrativ a cărui anulare a fost solicitată pe calea acțiunii directe reglementate prin art. 1 alin. (1) și art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 este Ordinul nr. 560 din 1 septembrie 2010, emis de Prefectul Județului Prahova, privind reorganizarea instituției Prefectului Județului Prahova, la care se adaugă actele subsecvente emise în executarea acestuia, pe care reclamantii nu le-au indicat expres.

Potrivit art. 1 alin. (1) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local, iar instituția prefectului este o instituție publică cu personalitate juridică, patrimoniu și buget propriu, organizată pentru exercitarea prero-

gativelor pe care Constituția și alte legi le atribuie prefectului, în temeiul art. 2 alin. (1)-(2) din aceeași lege.

Prin urmare, autoritatea emitentă a ordinului dedus judecării se încadrează în palierul teritorial al administrației publice de stat (autoritate publică județeană, în accepțiunea Legii nr. 554/2004) și atrage competența în primă instanță a tribunalului, conform art. 10 alin. (1) teza întâi din Legea nr. 554/2004.

Împrejurarea că prin cererea completatoare depusă la dosarul tribunalului (...) reclamantii au invocat și excepția de nelegalitate a Ordinului Ministrului Administrației și Internelor nr. II/9013/2010, în temeiul art. 4 din Legea nr. 554/2004, nu produce efecte asupra competenței soluționării acțiunii în contencios administrativ, care se stabilește potrivit regulilor prevăzute în art. 10 din Legea nr. 554/2004, prin raportare, în speță, la criteriul rangului autorității emitente a actului administrativ ce formează obiectul acțiunii principale (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 433 din 27 ianuarie 2012*).

4. Instituție de învățământ superior. Autoritate publică locală. Competența tribunalului

Așa cum s-a prezentat anterior, obiectul prezentului litigiu de contencios administrativ se referă la obligarea unei instituții de învățământ superior la eliberarea unei diplome de licență reclamantei, care este absolventă a Ciclului I – studii universitare de licență (sistem Bologna), promoția 2009 a Facultății de management Brașov, din cadrul Universității „Spiru Haret”.

Nu se poate ignora faptul că pârâta este încadrată în noțiunea de „autoritate publică”, în sensul art. 2 alin. (1) lit. b) teza a doua din Legea nr. 554/2004, care include în această definiție persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică.

Universitatea „Spiru Haret” din București a fost înființată prin Legea nr. 443/2002, ca instituție de învățământ superior, fiind persoană juridică de drept privat și de utilitate publică, parte a sistemului național de învățământ (fila 26 dosar C. Ap. Iași).

Pe de altă parte, potrivit art. 1 din H.G. nr. 81/2010, Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului este organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, în subordinea Guvernului, și are rol de sinteză și coordonare în aplicarea strategiei și Programului de guvernare în domeniul educației, învățământului, cercetării științifice, dezvoltării tehnologice, tineretului și sportului.

Așadar, Universitatea „Spiru Haret” nu îndeplinește cerințele impuse de legiuitor pentru a fi calificată drept organ al autorității publice centrale.

De altfel, niciun act normativ nu conține o asemenea reglementare pentru pârâta aflată în discuție în cauza de față, universitatea pârâtă neputând fi considerată decât autoritate publică locală (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 313 din 24 ianuarie 2012, trimisă, în rezumat, de magistrat-asistent B. Georgescu, în RRDJ nr. 3/2012, pp. 132-134*).

5. Litigiu rezultat din activitatea Curții de Conturi. Decizie a camerei de conturi județene. Autoritate publică locală. Competența tribunalului

Învestită cu soluționarea conflictului negativ de competență, în temeiul art. 20 pct. 2 și art. 22 alin. (3) C. pr. civ., Înalta Curte reține că obiectul acțiunii în contencios administrativ constă în anularea în parte a deciziei nr. 65 din 1 noiembrie 2010 a Camerei de Conturi a județului Timiș, anularea încheierii nr. VI 400 din 23 decembrie 2010 a Comisiei de Soluționare a Contestațiilor din cadrul Curții de Conturi a României – Departamentul de coordonare a verificării bugetelor unităților administrativ-teritoriale și suspendarea executării măsurilor dispuse la pct. 10 și 11 din decizia nr. 65 din 1 noiembrie 2010 a Camerei de Conturi a județului Timiș.

Această decizie cuprinde măsurile dispuse pentru înlăturarea abaterilor de la legalitate și regularitate constatate în urma acțiunii de audit financiar întreprinse la Primăria comunei Cenad, conform procesului-verbal de constatare înregistrat la entitatea auditată cu nr. 3035 din 29 octombrie 2010.

Prin încheierea nr. VI 400 din 23 decembrie 2010, Comisia de soluționare a contestațiilor, constituită potrivit pct. 101 lit. b) din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Plenului Curții de Conturi nr. 1/2009 (în vigoare la data respectivă), a respins contestația formulată de Primăria comunei Cenad

împotriva măsurilor dispuse la pct. 10 și 11 din decizia nr. 65 din 1 noiembrie 2010.

La data sesizării instanței (21 ianuarie 2011) era însă în vigoare noul regulament privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități, aprobat prin Hotărârea nr. 130 din 4 noiembrie 2010, publicată în M. Of. nr. 832 din 13 decembrie 2010 și intrată în vigoare la 1 ianuarie 2011, dată începând cu care Hotărârea nr. 1/2009, prin care fusese aprobat regulamentul anterior, a fost abrogată.

Pct. 29 din noul regulament prevede că numai cauzele aflate pe rolul instanțelor la data publicării lui în Monitorul Oficial continuă să se judece potrivit vechiului regulament. *Per a contrario*, pentru cauzele înregistrate ulterior ar urma să fie aplicabil noul regulament, chiar dacă actele structurilor Curții de Conturi au fost emise anterior.

Potrivit pct. 226 din Regulamentul aprobat prin Hotărârea nr. 130/2010 împotriva încheierii emise de comisia de soluționare a contestațiilor, conducătorul entității verificate poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, în termen de 15 zile calendaristice de la data confirmării de primire a încheierii, în condițiile Legii contenciosului administrativ, după care la pct. 228 se prevede competența secției de contencios administrativ și fiscal a curții de apel în a cărei rază teritorială se află sediul entității verificate, în condițiile Legii contenciosului administrativ.

Dat fiind că, potrivit art. 140 din Constituția României, litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi se soluționează de instanțele judecătorești specializate, „în condițiile legii organice”, iar art. 1 alin. (4) din Legea nr. 94/1992 prevede, de asemenea, competența instanțelor specializate, în stabilirea competenței soluționării cauzei urmează a fi avute în vedere normele cuprinse în art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, norme de drept comun în materia contenciosului administrativ și fiscal, de la care se poate deroga numai prin lege organică și în raport cu care pct. 228 se află în contrarietate.

Pornind de la această premisă, pentru aplicarea criteriului rangului autorității emitente, prevăzut în art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, este necesară identificarea actului administrativ care dă naștere, modifică

sau stinge raporturi juridice, în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din aceeași lege, act juridic supus executării și care poate constitui obiect al unei acțiuni în contencios administrativ.

Or, atât din interpretarea normelor cuprinse în vechiul regulament (pct. 98 – „contestăția nu suspendă executarea deciziei”), cât și din cea a normelor noului regulament (pct. 210 – „contestăția suspendă executarea deciziei până la soluționarea ei de către comisia de soluționare a contestațiilor”) rezultă că actul cu caracter executoriu care conține măsurile de restabilire a legalității și regularității este decizia camerei de conturi județene, în timp ce încheierea este actul prin care este soluționată contestația administrativă prealabilă sesizării instanței.

În consecință, reținând că actul administrativ supus contestării este emis de o structură deconcentrată a Curții de Conturi la nivel județean, în temeiul art. 22 pct. (5) C. pr. civ., Curtea va stabili competența materială de soluționare a cauzei în favoarea Tribunalului Timiș, s. cont. adm. fisc. (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 6042 din 13 decembrie 2011).

6. Funcționar public. Dreptul la prima de concediu. Raport de serviciu. Instituție publică locală. Instanța competentă

Reclamanții au calitatea de funcționari publici și au acționat în justiție pentru recunoașterea și valorificarea dreptului la prima de concediu prevăzut de art. 34 alin. (2) din Legea nr. 188/1999.

Cererea de chemare în judecată a fost înregistrată pe rolul tribunalului la data de 24 iulie 2006, după modificarea Legii nr. 188/1999 prin Legea nr. 251/2006, intrată în vigoare la data de 19 iulie 2006, act normativ care exprimă voința legiuitorului de a stabili un regim juridic unitar tuturor litigiilor privind raportul de serviciu al funcționarului public.

În acest sens, art. 91¹ din Legea nr. 188/1999, modificată, instituie regula potrivit căreia „cauzele care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public sunt de competența instanțelor de contencios administrativ, cu excepția situațiilor pentru care este stabilită expres prin lege competența altor instanțe”.

În ceea ce privește instanța de contencios administrativ competentă din punct de vedere material, în sensul dispozițiilor art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, Înalta Curte constată că reclamanții se află în

raporturi de serviciu cu Direcția de Muncă, Solidaritate Socială și Familie a Județului Sibiu, instituție publică cu personalitate juridică subordonată Ministerului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei, căreia, în calitate de angajator, îi revine obligația plății drepturilor salariale.

Împrejurarea că pe lângă instituția publică locală care are calitatea de parte în raportul de serviciu a fost chemat în judecată și Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și Familiei nu produce efecte asupra competenței instanței, hotărâtor în acest sens fiind criteriul rangului autorității sau instituției publice angajatoare (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1210 din 23 februarie 2007, nepublicată*).

➔ **Notă:** Legea nr. 188/1999 a fost republicată în M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007. În noua numerotare, fostul art. 91¹ a devenit art. 109. Prin art. IV din Legea nr. 2/2013, acest text a dobândit următorul conținut: „Cauzele care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public sunt de competența secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului, cu excepția situațiilor pentru care este stabilită expres prin lege competența altor instanțe”.

Raționamentul pe care s-a fondat decizia citată prezintă însă relevanță în procesele în care sunt chemate în judecată mai multe autorități publice locale sau centrale, hotărâtor în stabilirea instanței competente fiind rangul autorității publice care are calitatea de parte în raportul de drept administrativ dedus judecății/în a cărei competență administrativă intră actul administrativ dedus judecății prin capătul principal de cerere.

7. Litigii privind raportul de serviciu al funcționarilor publici cu statut special. Instanța competentă

Se va constata că, potrivit art. 3 alin. (1) din Legea nr. 293/2004, personalul din sistemul administrației penitenciare este constituit din funcționari publici civili cu statut special și din personal încadrat pe baza contractului individual de muncă, iar în baza dispozițiilor alin. (3) al aceluiași articol, personalul din sistemul administrației penitenciare, încadrat în funcții pe baza contractului individual de muncă, are calitatea de salariat, fiind supus legislației muncii.

Ca atare, există o primă delimitare a personalului încadrat în sistemul administrației penitenciare, și anume între funcționarii publici civili cu statut special și personalul încadrat pe baza contractului individual de muncă.

În ceea ce privește cea de-a doua categorie de personal, legiuitorul prevede că acesta este supus reglementărilor din legislația muncii, astfel că, *per a contrario*, pentru funcționarii publici civili cu statut special se impune a se avea în vedere, cu prioritate, legislația care îi privește pe aceștia în calitatea lor de funcționari publici, și numai în completarea acestor reglementări se impune a se avea în vedere legislația muncii, în principal Codul muncii.

Faptul că prin modificările aduse art. 81 din Legea nr. 293/2004 prin O.U.G. nr. 47/2006 s-au scos din cuprinsul acesteia mențiunile referitoare la completarea Legii nr. 293/2004 cu prevederile cuprinse în Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici și s-a menținut numai dispoziția completării legii cu prevederile cuprinse în legislația muncii nu este de natură să ducă la concluzia că în cauză nu mai sunt aplicabile dispozițiile referitoare la funcționarii publici.

Trebuie ținut seama că Legea nr. 293/2004 preia în mare măsură prevederile din Legea nr. 188/1999, având în vedere și specificul activității din sistemul administrației penitenciarelor, și nu se mai impunea a se face referire expresă la dispozițiile Legii nr. 188/1999.

Legiuitorul a avut însă în vedere că pot exista situații nereglementate de Legea nr. 293/2004 sau de alte prevederi legale exprese referitoare la funcționarii publici din Administrația Națională a Penitenciarelor, situații în care a considerat că se impune a se aplica reglementările corespunzătoare din legislația muncii.

Un argument în plus în sensul aplicării pentru funcționarii publici din administrația penitenciarelor a regulilor generale referitoare la funcționarii publici este și prevederea din alin. (2) al art. 70 din Legea nr. 293/2004, modificată prin O.U.G. nr. 47/2006, referitoare la contestarea deciziei de imputare date împotriva funcționarului public din administrația penitenciarelor la instanța de contencios administrativ.

Argumentul decisiv pentru stabilirea competenței de soluționare a prezentei cauze în favoarea C. Ap. București, s. cont. adm., este cel dat de

prevederile Legii nr. 188/1999, republicată (art. 91¹), conform cărora acțiunile care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public sunt de competența instanțelor de contencios administrativ, cu excepția situațiilor pentru care este stabilită expres prin lege competența altor instanțe.

În speță, Legea nr. 293/2004, modificată, nu prevede expres competența vreunei alte instanțe.

Așa fiind, dispozițiile art. 81 din Legea nr. 293/2004 modificată prin O.U.G. nr. 47/2006, conform cărora „dispozițiile prezentei legi se completează, după caz, cu prevederile cuprinse în legislația muncii”, trebuie interpretate în sensul aplicării unor reguli de drept material, substanțial, din legislația muncii, și nu a regulilor de drept procedural, referitoare la competența instanțelor (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3746 din 4 octombrie 2007, trimisă de judecător C. Ilie, în RRDJ nr. 1/2009, pp. 89-90*).

↳ Notă:

1. Legea nr. 293/2004 a fost republicată în M. Of. nr. 628 din 22 septembrie 2009. Art. 70 a devenit art. 76, iar art. 81 a devenit art. 89. Legea a fost din nou republicată în M. Of. nr. 264 din 10 aprilie 2014.

2. Legea nr. 188/1999 a fost republicată în M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007. În noua numerotare, fostul art. 91¹ a devenit art. 109. Potrivit art. 109 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, așa cum a fost modificat prin art. IV din Legea nr. 2/2013, cu începere de la 15 februarie 2013, „cauzele care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public sunt de competența secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului, cu excepția situațiilor pentru care este stabilită expres prin lege competența altor instanțe”.

3. În cazul funcționarilor publici cu statut special, astfel definiți prin actele normative care le reglementează statutul, art. 109 din Legea nr. 188/1999 devine aplicabil ori de câte ori legea specială nu cuprinde norme de competență derogatorii.

8. Răspunderea materială a personalului militar. Act administrativ-jurisdicțional. Stabilirea instanței competente

Interpretând prevederile O.G. nr. 121/1998 în corelație cu normele-cadru cuprinse în Legea nr. 554/2004 și aplicându-le împrejurărilor speței, Înalta Curte constată că decizia de imputare are natura juridică a unui act

administrativ tipic, susceptibil să facă obiectul unei jurisdicții administrative speciale, și că reclamanta a urmat ambele căi de atac administrativ-jurisdicționale prevăzute în art. 30-31 din O.G. nr. 121/1998, ultimul act cu caracter definitiv în sistemul administrativ fiind hotărârea Comisiei de jurisdicție a imputațiilor din cadrul Ministerului de Resort.

Prin urmare, chiar dacă angajarea propriu-zisă a răspunderii materiale a reclamantei se face prin decizia de imputare, Înalta Curte constată că, în considerarea efectelor specifice procedurii administrativ-jurisdicționale, competența instanței este determinată de rangul central al acestei din urmă autorități emitente, potrivit art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 (ICCJ, *s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3386 din 5 iulie 2012*).

9. Personal silvic. Sancțiuni disciplinară. Instanța competentă să soluționeze contestația

Cererea de chemare în judecată are ca obiect anularea hotărârii Consiliului de Disciplină al Regiei Naționale a Pădurilor – Romsilva și a hotărârii Consiliului de Administrație al Regiei Naționale a Pădurilor – Romsilva.

Prin hotărârea contestată, Consiliul de disciplină a propus directorului general al Regiei Naționale a Pădurilor – Romsilva aplicarea măsurii aprobate de ministrul agriculturii, pădurilor și dezvoltării rurale prin nota nr. 43094 din 7 februarie 2005, respectiv desfacerea disciplinară a contractului individual de muncă, iar prin hotărârea nr. 5 din 23 mai 2005, Consiliul de Administrație al Regiei Naționale a Pădurilor – Romsilva a respins contestația administrativă formulată de intimatul-reclamant împotriva primei hotărâri.

Potrivit art. 49 alin. (2) din Statutul personalului silvic, aprobat prin O.U.G. nr. 59/2000, în cazul abaterilor disciplinare pentru care se propun sancțiunile menționate la art. 48 alin. (2) lit. d), e), f) și g) din Statut [între care și desfacerea disciplinară a contractului individual de muncă, prevăzută la lit. g)], consiliul de disciplină analizează faptele săvârșite în vederea adoptării hotărârii de aplicare a uneia dintre sancțiunile respective.

În temeiul art. 52 alin. (1)-(2) din Statutul personalului silvic, aprobat prin O.U.G. nr. 59/2000, faptele supuse analizei consiliilor de disciplină se

vor dezbate și se vor finaliza numai în baza unei cercetări prealabile, din care trebuie să rezulte fără echivoc dacă cel anchetat este vinovat sau nu, asigurându-i acestuia posibilitatea de a lua cunoștință de acuzațiile care i se aduc, astfel încât să își poată susține în cunoștință de cauză punctul de vedere în ședința de dezbatere a cazului său. Hotărârile consiliilor de disciplină se iau cu majoritate de voturi și pot fi contestate, în termen de 30 de zile de la comunicarea sancțiunii, fie la demnitarul care coordonează activitatea în domeniul gospodăririi pădurilor, fie conducerii Regiei Naționale a Pădurilor, în funcție de locul de muncă al persoanei sancționate. Dreptul persoanei sancționate de a se adresa instanțelor de contencios administrativ este garantat.

Potrivit alineatului (3) al aceluiași articol, „partea nemulțumită de hotărârea consiliului de disciplină poate face plângere la instanțele de contencios administrativ, în condițiile legii, în termen de 15 zile de la luarea la cunoștință.

Norma de competență cuprinsă în prevederea legală menționată are un caracter special, derogatoriu, atât în raport cu dispozițiile Legii nr. 188/1999 (în privința termenului de contestare – n.n.), dreptul comun în materia statutului funcționarilor publici, cât și față de normele generale cuprinse în Codul muncii.

În consecință, Înalta Curte constată că instanța de fond (curtea de apel) a pronunțat sentința de declinare a competenței către tribunal cu aplicarea greșită a prevederilor art. 284 alin. (1) C. mun. și art. 2 pct. 1 lit. c) C. pr. civ., fără să țină seama de norma specială prevăzută de art. 52 alin. (3) din Statutul personalului silvic, aprobat prin O.U.G. nr. 59/2000, fiind incident motivul de recurs, prevăzut de art. 304 pct. 9 C. pr. civ.

În raport cu considerentele expuse, ținând seama de dispozițiile art. 312 alin. (1), (2) și (5) C. pr. civ., Curtea va admite recursul și va trimite cauza spre soluționare la Curtea de Apel Galați, instanța de contencios administrativ competentă să verifice legalitatea actelor administrative emise sau adoptate de autoritățile și instituțiile publice centrale, conform art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 și art. 3 pct. 1 C. pr. civ. (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2383 din 22 iunie 2006).

10. Litigiu privind raportul de serviciu al personalului silvic. Instanța competentă

Dispozițiile art. 58 alin. (1) din O.U.G. nr. 59/2000 prevăd că „personalului silvic i se aplică dispozițiile Legii nr. 188/1999, în măsura în care prezenta ordonanță de urgență nu dispune altfel”, iar art. 109 din Legea nr. 188/1999 prevede că „litigiile care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public se soluționează de instanța de contencios administrativ” (*C. Ap. Suceava, s. com. cont. adm. fisc., dec. nr. 1723 din 7 octombrie 2010, trimisă, în rezumat, de judecător C. Grosu, cu comentariu aprobativ de judecător G. Bogasiu, în RRDJ nr. 1/2011, pp. 66-71*).

✎ **Notă:** Art. 109 din Legea nr. 188/1999 a fost modificat prin Legea nr. 2/2013 (a se vedea nota de la decizia nr. 1210 din 23 februarie 2007, *infra*, p. 320).

11. Hotărâre a Consiliului Superior al Magistraturii care nu privește cariera sau drepturile judecătorilor și procurorilor. Natură juridică. Inexistența unor norme speciale, derogatorii de la regula cuprinsă în art. 10 alin. (1)

Potrivit art. 29 alin. (5) și (7) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată, hotărârile Plenului privind cariera și drepturile judecătorilor și procurorilor și care se comunică de îndată pot fi atacate cu recurs de orice persoană interesată, în termen de 15 zile de la comunicare sau de la publicare, la secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Cum din actele dosarului rezultă neechivoc că recurenta nu deține calitatea de judecător sau procuror (...), Înalta Curte reține că, în adevăr, aceasta nu poate uza de procedura de recurs reglementată în art. 29 alin. (5) și (7) din Legea nr. 317/2004, republicată, cu caracter special operantă numai în situațiile expres și limitativ prevăzute, respectiv cele ce vizează cariera și drepturile judecătorilor și ale procurorilor.

Așa fiind, litigiul a fost trimis spre soluționare, pe calea contenciosului administrativ, potrivit Legii nr. 554/2004, la instanța competentă determinată potrivit normelor generale de competență prevăzute de art. 3 pct. 1 C. pr. civ., respectiv s. cont. adm. a C. Ap. Timișoara (*ICCJ, s. cont.*

adm. fisc., dec. nr. 3444 din 17 octombrie 2006, în Buletinul Casației nr. 1/2007, p. 56).

12. Informații de interes public. Norme de competență materială speciale, derogatorii de la dreptul comun

Ațiunii care are ca obiect comunicarea unor informații de interes public îi sunt incidente dispozițiile Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public.

Deși reclamanta a indicat, ca temei de drept al cererii sale, și art. 1 din Legea contenciosului administrativ, procedura de comunicare a informațiilor de interes public este reglementată de Legea nr. 544/2001, ca lege specială, nefiind aplicabile normele generale de competență în materie de contencios administrativ cuprinse în art. 3 C. pr. civ.

Potrivit art. 22 din Legea nr. 544/2001, persoana care se consideră vătămată în drepturile sale prevăzute de această lege poate face plângere la secția de contencios administrativ a tribunalului în a cărei rază teritorială domiciliază sau în a cărei rază teritorială se află sediul autorității ori al instituției publice (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 154 din 18 ianuarie 2006, în Buletinul Casației nr. 2/2006, p. 63*).

13. Refuzul plății compensațiilor bănești acordate în temeiul Legii nr. 290/2003. Act administrativ asimilat. Instanța competentă

Obiectul litigiului constă în obligarea recurentei-pârâte la plata primei tranșe de 40% din suma totală de 166.494,72 lei, cuvenită intimatului-reclamant cu titlu de compensații bănești, în baza hotărârii nr. 263/2006, emisă de Instituția Prefectului Călărași.

Ca atare, este vorba despre o acțiune generată de neplata în termenul legal a unor despăgubiri stabilite printr-un act administrativ, emis în procedura reglementată de Legea nr. 290/2003, ipoteză asimilată refuzului nejustificat de rezolvare a unei cereri, conform art. 2 alin. (1) lit. i) teza finală din Legea nr. 554/2004.

Înalta Curte apreciază că, pentru corecta soluționare a problemei de drept aflate în litigiu, sunt relevante prevederile art. 8 din Legea nr. 290/2003.

Conform alin. (3) al articolului anterior indicat, în termen de 15 zile de la comunicare, solicitantul nemulțumit de hotărârea comisiei județene,

respectiv a municipiului București, pentru aplicarea Legii nr. 290/2003, poate face contestație la Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților – Serviciul pentru aplicarea Legii nr. 290/2003.

În plus, alin. (4) al aceluiași articol prevede că, în termen de cel mult 60 de zile, Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților – Serviciul pentru aplicarea Legii nr. 290/2003 va analiza contestațiile și le va aproba sau le va respinge prin decizie motivată a vicepreședintelui Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților, care coordonează activitatea Serviciului pentru aplicarea Legii nr. 290/2003.

Alin. (5) din articolul în discuție precizează că hotărârile Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților sunt supuse controlului judecătoresc, putând fi atacate în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările ulterioare.

Totodată, conform alin. (6) al articolului mai sus individualizat, hotărârile pronunțate de tribunal sunt supuse căilor de atac prevăzute de lege.

De asemenea, art. 17 alin. (6) din H.G. nr. 57/2008 privind modificarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 290/2003, aprobate prin H.G. nr. 1120/2006, menționează faptul că deciziile vicepreședintelui sunt supuse controlului judecătoresc, conform prevederilor legale, putând fi atacate, în termen de 30 de zile de la comunicare, la secția de contencios administrativ a tribunalului în raza căruia domiciliază solicitantul.

Din interpretarea tuturor acestor texte normative rezultă faptul că actele administrative tipice sau asimilate emise de Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților în aplicarea Legii nr. 290/2003 pot fi contestate la instanța de contencios administrativ, fiind vorba de o competență specială a tribunalului, atât în etapa stabilirii dreptului, cât și în etapa efectuării plăților.

Competența materială a instanței de judecată este reglementată de norme imperative.

În litigiul de față suntem în prezența unei acțiuni generate de neplata unor despăgubiri stabilite printr-un act administrativ, având drept temei juridic Legea nr. 290/2003.

Altfel spus, trebuie aplicat principiul *lex specialia generalibus derogant*, fiind vorba despre un litigiu generat de aplicarea unei norme speciale, respectiv Legea nr. 290/2003, motiv pentru care, în temeiul art. 22 alin. (5)

C. pr. civ., Înalta Curte va stabili competența de soluționare a cauzei în favoarea Trib. București, s. a IX-a cont. adm. fisc. (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 629 din 5 februarie 2010).

14. Refuzul plății compensațiilor bănești acordate în temeiul Legii nr. 9/1998 privind acordarea de compensații cetățenilor români pentru bunurile trecute în proprietatea statului bulgar în urma aplicării Tratatului dintre România și Bulgaria, semnat la Craiova, la 7 septembrie 1940. Act administrativ asimilat. Instanța competentă

Obiectul prezentului litigiu este reprezentat de obligarea recurentei-pârâte Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților la plata sumei de 48.023,57 lei, actualizată cu rata inflației, reprezentând cea de-a doua tranșă de 60% din suma totală de 80.039,28 lei cuvenită intimatului-reclamante cu titlu de compensații bănești, în baza Hotărârii nr. 667/2001 emise de Comisia Județeană Constanța, pentru aplicarea Legii nr. 9/1998, și validată prin Ordinul nr. 4525/2006 emis de Șeful Cancelariei Prim-Ministrului.

Prin urmare, este vorba despre o acțiune generată de neplata în termenul legal a unor despăgubiri stabilite printr-un act administrativ, emis în procedura reglementată de Legea nr. 9/1998 privind acordarea de compensații cetățenilor români pentru bunurile trecute în proprietatea statului bulgar în urma aplicării Tratatului dintre România și Bulgaria, semnat la Craiova, la 7 septembrie 1940, respectiv ale normelor metodologice pentru aplicarea acestui act normativ aprobate prin H.G. nr. 753/1998, ipoteză asimilată refuzului nejustificat de rezolvare a unei cereri, conform art. 2 alin. (1) lit. i) teza finală din Legea nr. 554/2004.

Potrivit art. 7 alin. (4) din Legea nr. 9/1998, „hotărârile comisiei centrale sunt supuse controlului judecătoresc, putând fi atacate, în termen de 30 de zile de la comunicare, la secția de contencios administrativ a tribunalului în raza căruia domiciliază solicitantul”.

Ordinul nr. 4525/2006 de validare a Hotărârii Comisiei Județene Constanța nr. 667/2001 prin care au fost acordate intimatului-reclamante compensații bănești în cuantum de 80.039,28 lei a fost emis de Șeful Cancelariei Prim-Ministrului, în temeiul art. 30 din O.G. nr. 94/2004.

Potrivit art. 31 din O.G. nr. 94/2004, „actele Cămarilor Primului-Ministru sunt supuse controlului judecătoresc, putând fi atacate, în termen de 30 de zile de la comunicare, la secția de contencios administrativ a tribunalului în raza căruia domiciliază solicitantul”.

În altă ordine de idei, trebuie precizat că, potrivit art. 6 alin. (1) din O.U.G. nr. 25/2007 privind stabilirea unor măsuri pentru reorganizarea aparatului de lucru al Guvernului, cu modificările și completările ulterioare, „se înființează Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților ca organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Economiei și Finanțelor, finanțat de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Economiei și Finanțelor, prin preluarea activității Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților, structură fără personalitate juridică din cadrul Cămarilor Primului-Ministru, care se desființează”.

La art. 6 alin. (7) din aceeași ordonanță se prevede că: „prin decizie, vicepreședintele Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților, care coordonează aplicarea Legii nr. 9/1998 și a Legii nr. 290/2003, dispune plata despăgubirilor acordate în conformitate cu aceste legi, stabilite prin hotărâri ale comisiilor județene, respectiv ale comisiei municipiului București (...).

Deciziile de plată prin care se modifică hotărârile inițiale, deciziile de invalidare și cele prin care se soluționează contestațiile se comunică beneficiarilor și pot fi atacate în termen de 30 de zile la secția de contencios administrativ a tribunalului în raza căruia domiciliază solicitantul”.

Din interpretarea acestor texte normative rezultă faptul că actele administrative tipice sau asimilate emise de Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților în aplicarea Legii nr. 9/1998 pot fi contestate la instanța de contencios administrativ a tribunalului, fiind vorba de o competență specială, atât în etapa stabilirii dreptului, cât și în etapa efectuării plăților.

Competența materială a instanței de judecată este reglementată de norme imperative.

În litigiul de față suntem în prezența unei acțiuni generate de neplata unor despăgubiri stabilite printr-un act administrativ, având drept temei juridic Legea nr. 9/1998.

Altfel spus, trebuie aplicat principiul *lex specialia generalibus derogant*, fiind vorba despre un litigiu generat de aplicarea unei norme speciale, respectiv Legea nr. 9/1998.

Chiar dacă reclamanta nu contestă hotărârea comisiei județene, Înalta Curte apreciază că pentru rațiuni de simetrie juridică, instanța competentă să stabilească legalitatea actului administrativ are și competența de a cenzura actele administrative asimilate – atât refuzul de emitere a acestuia, cât și refuzul de executare.

Ca atare, instanța de control judiciar reține că nu sunt incidente în speță normele de drept comun în materia competenței instanței de contencios administrativ, respectiv art. 10 din Legea nr. 554/2004, modificată.

Având în vedere considerentele expuse și constatând întemeiat motivul invocat din oficiu, Înalta Curte va admite recursul și, potrivit art. 20 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, corelat cu art. 312 alin. (6) C. pr. civ., va casa sentința și va trimite cauza spre competență soluționare la Trib. Constanța, s. cont. adm. fisc. (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2549 din 14 mai 2010).

15. Taxa pentru serviciul public de radiodifuziune. Acțiune formulată de Societatea Română de Radiodifuziune. Instanța competentă

Soluționând conflictul negativ ivit între Curtea de Apel București și Tribunalul București, Înalta Curte stabilește competența de soluționare a cauzei în favoarea Judecătoriei Sectorului 2 București, pentru considerentele ce vor fi arătate în continuare.

Astfel, potrivit art. 40 alin. (3) din Legea nr. 41/1994, modificat prin Legea nr. 533/2003 de aprobare a O.U.G. nr. 71/2003, persoanele juridice cu sediul în România au obligația să plătească o taxă pentru serviciul public de radiodifuziune și o taxă pentru serviciul public de televiziune, în calitate de beneficiari ai acestui serviciu.

Prin art. 5 alin. (1) din H.G. nr. 977/2003 privind taxa pentru serviciul public de radiodifuziune, această taxă se va încasa de la plătitori prin SC Distribuție și Furnizare a Energiei Electrice „Electrică” SA, prin filialele sale, în baza unui contract de mandat, odată cu plata energiei electrice.

În alineatul (2) al textului se prevede că persoanele juridice care își asigură pe cont propriu energia electrică și nu au contract de furnizare a energiei electrice vor plăti taxa direct Societății Române de Radiodifuziune.

Astfel, atât timp cât societatea comercială achită taxa datorată pentru serviciul public de radiodifuziune pe baza contractului de furnizare a energiei electrice încheiat cu societatea comercială de furnizare a energiei electrice, rezultă că izvorul obligației îl constituie contractul încheiat între două societăți comerciale, ca persoane juridice de drept privat, dintre care una acționează în calitate de mandatar al Societății Române de Radiodifuziune.

În consecință, taxa pentru serviciul public de radiodifuziune nu face parte din categoria impozitelor, taxelor și contribuțiilor datorate bugetului de stat sau bugetelor locale, în sensul prevederilor art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, pentru a atrage competența specială a instanțelor de contencios administrativ.

Astfel fiind, competența de soluționare a acțiunii aparține instanței de drept comun, respectiv judecătorei, determinată în raport cu valoarea pretențiilor deduse judecării, conform art. 1 pct. 1 C. pr. civ., care judecă toate procesele și cererile, în afară de cele date prin lege în competența altor instanțe.

Înalta Curte apreciază că sub aspectul competenței nu prezintă relevanță calitatea reclamantei, care este autorizată să presteze un serviciu public, de interes național, taxa radio făcându-se venit la bugetul societății reclamante, iar recuperarea sumelor datorate efectuându-se potrivit prevederilor contractuale, prin mandatarul său (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2568 din 14 mai 2010; problema de drept a fost supusă dezbatelor de judecătoria secției la data de 15 februarie 2010*).

16. Contribuție la Fondul pentru Mediu. Obligație de natură fiscală. Aplicarea criteriului valoric

Prin acțiunea în contencios administrativ, astfel cum a fost modificată ulterior, reclamanta a investit curtea de apel în temeiul art. 218 alin. (2) C. pr. fisc., atacând decizia nr. 74 din 10 august 2010, prin care Administrația Fondului pentru Mediu a soluționat contestația administrativă în care a fost investită potrivit art. 205 și următoarele din același cod și înștiințarea de plată nr. 35441 din 8 iunie 2010, prin care s-au stabilit obligații principale și accesorii în sumă de 17.772 lei.

Motivarea acțiunii este structurată în jurul ideii că, deși nu se încadrează în categoriile de titluri de creanță reglementate în Codul de procedură fiscală, neavând la bază o decizie de impunere, prin înștiințarea de plată sunt stabilite debite către Fondul pentru Mediu, cu alte cuvenite, înștiințarea de plată produce, prin ea însăși, efecte juridice vătămătoare pentru reclamantă.

Fiind supuse procedurii administrative reglementate în art. 205-218 C. pr. fisc., actele juridice prin care se stabilesc obligații către Fondul pentru Mediu au natura juridică a unor acte administrative fiscale, pentru care competența materială de soluționare a acțiunii în anulare se stabilește potrivit criteriului valoric instituit prin art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, fără a avea relevanță, în cauză, rangul central sau local al autorității emitente.

Cum, potrivit prevederii legale menționate, secțiile de contencios administrativ și fiscal sunt competente să soluționeze, în primă instanță, litigiile care privesc taxe și impozite, *contribuții*, datorii vamale și accesorii ale acestora, în cuantum de până la 500.000 lei, Înalta Curte constată că prima instanță a respins în mod greșit excepția necompetenței sale materiale, motiv pentru care se impune casarea sentinței, cu trimiterea cauzei spre competență soluționare la Tribunalul Constanța, în temeiul art. 312 alin. (6) C. pr. civ. (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1607 din 23 martie 2012*).

17. Act administrativ fiscal. Instanța competentă. Distincția dintre debitul fiscal contestat și despăgubirile solicitate

Astfel, după cum rezultă din cele ce precedă, reclamantele (...) au dedus soluționării un litigiu ce are ca obiect anularea actelor administrative fiscale prin care au fost obligate să plătească taxa specială cu ocazia primei înmatriculări a autovehiculelor în România, stabilită în baza art. 2.141-2.143 și art. 261 C. fisc., modificat și completat prin Legea nr. 343/2006 și prin O.U.G. nr. 110/2006.

Corelativ, reclamantele au cerut restituirea sumei de 15.726,27 lei, plătite cu acest titlu, precum și despăgubiri pentru daune materiale în cuantum de 156.800 euro/lună pe toată perioada de aplicare a acestei taxe.

De asemenea, temeiul juridic indicat de reclamante îl constituie Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ și art. 90 din TUE.

Potrivit dispozițiilor art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, litigiile care privesc „taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora de până la 500.000 lei se soluționează în fond de către tribunalele administrativ-fiscale”.

Neîndoielnic, litigiul de față privește o taxă, taxa specială de primă înmatriculare a autovehiculelor în România, suma plătită cu acest titlu fiind sub valoarea indicată în textul de lege citat.

Împrejurarea că, pe lângă acest petit, instanța de contencios administrativ trebuie să soluționeze, potrivit art. 18 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, și cererea de acordare a despăgubirilor pentru daunele materiale pretins suferite de reclamante, în cuantum de 156.800 euro pentru fiecare lună de aplicare a taxei, nu determină competența după valoare a curții de apel, întrucât suma de 500.000 lei avută în vedere de legiuitor se referă la valoarea debitului stabilit în sarcina contribuabilului, iar nu la despăgubiri care excedează acestuia.

Prin urmare, pentru considerentele expuse, având în vedere și împrejurarea că, potrivit art. 10 alin. (3) din aceeași lege, reclamantele au optat pentru instanța sediului lor, în temeiul art. 22 alin. (5) C. pr. civ., se va stabili competența soluționării cauzei în favoarea Trib. Sibiu, s. cont. adm. fisc. (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3711 din 24 octombrie 2008*).

18. Acțiune civilă. Necompetența materială a instanței de contencios administrativ. Soluție. Declinarea competenței

Calificarea dată de reclamant acțiunii pe care a formulat-o nu leagă instanța de contencios administrativ, deoarece aceasta, în temeiul art. 129 alin. (4) C. pr. civ., este în drept să ceară părților explicații cu privire la situația de fapt și motivarea în drept invocată și să pună în dezbaterea lor orice împrejurări de fapt și de drept de natură să ducă la dezlegarea pricinii, chiar dacă nu au fost menționate în cerere.

Instanța sesizată cu soluționarea unei acțiuni are obligația să o califice pe baza stării de fapt expuse și a prevederilor legale aplicabile, stabilind, în funcție de natura juridică a cauzei, normele de competență materială și teritorială. În cazul în care constată că nu este competentă, întrucât

acțiunea are natură juridică civilă, are obligația să dispună declinarea la instanța competentă, iar nu să respingă acțiunea ca inadmisibilă în contencios administrativ (*C. Ap. Oradea, s. com. cont. adm. fisc., dec. nr. 254/CA din 27 octombrie 2005, în Curtea de Apel Oradea, Culegere de practică judiciară, 2005, Ed. C.H. Beck, București, 2006, pp. 235-238*).

19. Competența teritorială a instanței de contencios administrativ. Dreptul de opțiune al reclamantului. Norme de competență alternativă. Interpretare

Potrivit art. 73 alin. (3) din O.U.G. nr. 194/2002 în vigoare la data emiterii actului atacat și la data sesizării instanței, respingerea cererii de stabilire a domiciliului în România poate fi contestată de străin pe calea contenciosului administrativ în termen de 30 de zile de la data comunicării.

Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ prevede o competență alternativă a instanței, cea de la domiciliul reclamantului sau cea de la sediul pârâtului, alegerea instanței aparținând reclamantului.

În speță, reclamantul a optat pentru instanța competentă de la domiciliul său – Curtea de Apel Alba Iulia.

Art. 10 alin. (3) teza a doua din Legea nr. 554/2004 prevede că în ipoteza în care reclamantul a optat pentru instanța de la domiciliul pârâtului, nu se poate invoca excepția necompetenței teritoriale.

Interpretarea corectă a dispoziției este aceea că părțile nu pot invoca excepția necompetenței teritoriale. Dar nu se poate interpreta că, *per a contrario*, în ipoteza în care reclamantul a ales instanța de la domiciliul său, se poate invoca excepția necompetenței teritoriale.

Dacă s-ar opta pentru această interpretare, prevederile art. 10 alin. (3) teza întâi din Legea nr. 554/2004 nu ar mai fi aplicabile, iar o dispoziție legală trebuie interpretată în sensul aplicării ei, și nu a neaplicării: *actus interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat* (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3647 din 26 septembrie 2007, nepublicată).

20. Competență teritorială. Normă specială, derogatorie de la art. 10 alin. (3) din Legea nr. 554/2004

Potrivit dispozițiilor art. 3 alin. (7) fraza întâi din O.U.G. nr. 94/2000 privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor reli-

gioase din România, cu modificările și completările ulterioare, act normativ cu caracter special și derogatoriu de la prevederile cu caracter general ale Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, deciziile Comisiei speciale de retrocedare vor putea fi atacate cu contestație la instanța de contencios administrativ în a cărei rază teritorială este situat imobilul solicitat, în termen de 30 de zile de la comunicarea acestora.

Or, în cauză, imobilul solicitat de Parohia Ortodoxă S., prin Episcopia Ortodoxă Română A., se află situat în circumscripția C. Ap. Timișoara, astfel că această instanță de contencios administrativ este exclusiv de competență materială și teritorială pentru soluționarea litigiului în primă instanță. Nu sunt incidente dispozițiile art. 10 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ ce reglementează competența teritorială alternativă, în favoarea instanței de la domiciliul sau sediul reclamantului sau de la domiciliul sau sediul pârâtului, aplicându-se cu prioritate dispozițiile cu caracter special ale O.U.G. nr. 94/2000, ce prevăd competența teritorială exclusivă, de ordine publică, a instanței de contencios administrativ în a cărei circumscripție se află sediul imobilului solicitat spre restituire (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3582 din 27 septembrie 2007, nepublicată*).

21. Acțiune în anularea unor acte emise în aplicarea O.U.G. nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora. Clauză atributivă de competență inserată în contractul de finanțare. Inaplicabilitate

Actul contestat a fost emis în baza dispozițiilor O.U.G. nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora.

Potrivit dispozițiilor art. 21 din O.U.G. nr. 66/2011, verificările efectuate în vederea constatării neregulilor se finalizează prin întocmirea unui proces-verbal de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare sau a unei note de constatare a neregulilor și de stabilire a corecțiilor financiare, ce reprezintă titlu de creanță.

De altfel, din interpretarea respectivului capitol al legii rezultă faptul că sumele astfel imputate reprezintă **creanțe bugetare**, care pot fi compensate cu sume de restituit sau de rambursat de la bugetul de stat și sunt supuse executării silite conform procedurii prevăzute de O.G. nr. 92/2003.

Însuși actul de constatare, stabilire și individualizare a obligațiilor de plată privind creanțele bugetare rezultate din nereguli, precum și accesoriile acestora și costurile bancare constituie titlu de creanță și înștiințare de plată și cuprinde elementele actului administrativ fiscal prevăzute de Codul de procedură fiscală.

Creanțele bugetare rezultate din neregulile astfel constatate sunt asimilate creanțelor fiscale, în sensul drepturilor și obligațiilor ce revin creditorilor, autorităților cu competențe în gestionarea asistenței financiare comunitare nerambursabile și debitorilor.

În perspectiva acestor dispoziții legale, obiectul prezentei cauze va fi asimilat, în esență, cererii de anulare a unui act administrativ de stabilire a unei creanțe fiscale.

De altfel, în acest sens este și practica constantă a Înaltei Curți de Casație și Justiție în materie.

Din această perspectivă, este evident faptul că actele astfel emise sunt acte administrative unilaterale guvernate de dispozițiile O.U.G. nr. 66/2011 și ale O.G. nr. 92/2003, justificate de existența unor raporturi juridice anterioare intervenite între părți ca urmare a unui contract de finanțare, dar emise în îndeplinirea, de către autoritatea publică – parte în contract –, a unui mandat și a unor obligații fixate de lege, iar nu în executarea unor obligații contractuale.

În consecință, contestarea actelor astfel emise este supusă regimului juridic atras de către O.U.G. nr. 66/2011, și anume dispozițiilor Legii nr. 554/2004, în materia competenței fiind incidente prevederile art. 10 din acest act normativ (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1691 din 1 aprilie 2014*).

➤ **Notă:** Raționamentul instanței pornește de la distincția dintre obiectul acțiunii în anularea actelor administrative fiscale emise în mod unilateral de autoritatea competentă în aplicarea O.U.G. nr. 66/2011 și litigiile contractuale vizate de art. 8 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, clauza atributivă de competență fiind aplicabilă numai în cazul acestora din urmă.



Comentarii

1. Competența materială

Legea instituie două criterii pentru stabilirea competenței materiale în judecarea în fond a cauzelor: criteriul poziționării autorității emitente în sistemul autorităților publice (sau criteriul rangului autorității emitente) și criteriul valoric.

a) Potrivit **criteriului poziționării autorității emitente în sistemul autorităților publice**, litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice locale și județene se soluționează, în fond, de tribunalele administrativ-fiscale (sau secțiile specializate ale tribunalelor, până la constituirea tribunalelor administrativ-fiscale, conform art. 30 din Lege), iar cele privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice centrale se soluționează, în fond, de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, dacă prin lege specială nu se prevede altfel. Acest criteriu, care constituie regula în materia contenciosului administrativ, nu operează în cazul litigiilor care au ca obiect taxe și impozite, contribuții, datorii vamale și accesorii ale acestora.

În terminologia Legii nr. 554/2004, sintagma „autorități publice locale și județene” se referă atât la administrația locală propriu-zisă, exercitată prin autoritățile publice alese la nivelul unităților administrativ-teritoriale și prin structurile aflate în coordonarea sau subordonarea acestora, ca expresie a descentralizării și autonomiei locale, cât și la palierul teritorial al administrației de stat, compus din entitățile publice deconcentrate la nivel local ori județean.

În cazul administrației publice de stat, subordonarea ierarhică a unei autorități publice nu are același conținut cu deconcentrarea teritorială prevăzută de art. 120 din Constituția României (transferul de atribuții de la structura centrală la structurile organizate în teritoriu). În calificarea unei autorități publice ca fiind centrală sau locală, determinantă nu este subordonarea ierarhică și nici personalitatea juridică, ci întinderea teritorială a competenței, autoritățile centrale fiind cele a căror competență se exercită la nivel național, pe întreg teritoriul țării.

Având în vedere sensul larg al noțiunii de „autoritate publică”, potrivit definiției cuprinse în art. 2 alin. (1) lit. b) din Lege, în unele cazuri au apărut opinii divergente în identificarea instanței competente în raport

cu rangul central sau local al unor entități publice pentru care nu poate fi stabilită o anumită rază teritorială de competență. Relevant în acest sens este exemplul acțiunilor având ca obiect actele emise de instituțiile de învățământ superior, asimilate multă vreme în jurisprudență unor autorități centrale¹, după care practica s-a reorientat în sens contrar, stabilind competența în primă instanță a tribunalelor².

Actele premergătoare sau operațiunile administrative care au stat la baza emiterii sau adoptării unui act administrativ pot fi supuse controlului de legalitate numai împreună cu actul administrativ pe care l-au precedat, potrivit art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004. Calitatea de autoritate locală sau centrală a emitentului unui act sau al unei operațiuni premergătoare nu produce efecte asupra competenței materiale de judecare a cauzei, care se determină în raport cu poziția autorității emitente a actului propriu-zis.

Deși jurisprudența nu este unanimă în acest sens, aceeași soluție s-ar impune și în cazul în care persoana care se consideră vătămată exercită *recursul ierarhic*, pentru că actul vătămător care a produs efecte juridice și a constituit punctul de plecare al litigiului este actul administrativ împotriva căruia s-a formulat recursul ierarhic, iar nu rezolvarea dată acestei forme de procedură prealabilă.

¹ În prima ediție a lucrării (p. 189) a fost citată decizia nr. 604 din 31 ianuarie 2007 a ICCJ, s. cont. adm. fisc., prin care s-a stabilit că o instituție de învățământ superior, căreia i s-a recunoscut utilitatea publică la nivel național, este asimilată unei autorități publice centrale.

² *Supra*, pp. 316-317, ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 313 din 24 ianuarie 2012. Această nouă interpretare a fost exprimată și în soluția de principiu adoptată de secția de contencios administrativ și fiscal a ICCJ la data de 20 februarie 2012, în considerarea prevederilor art. 33 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție: „Art. 33 – (1) Președinții de secții convoacă judecătorii secției și *supun dezbaterii acestora jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție* (s.n.) și alte probleme de interes general, în vederea luării măsurilor necesare pentru buna desfășurare a activității secției.

(2) La dezbateri pot participa magistrații-asistenți din cadrul secției, cu vot consultativ, precum și invitați din celelalte secții și din compartimentele Înaltei Curți de Casație și Justiție, fără drept de vot.

(3) Măsurile se adoptă cu votul majorității judecătorilor prezenți, inclusiv al președintelui.

(4) Președinții de secții stabilesc grupuri de lucru formate din 2-3 judecători și/sau magistrați-asistenți ai secției pentru identificarea problemelor de drept care generează practică neunitară și propunerea de soluții în scopul rezolvării acestora, inclusiv propunerea de sesizare a Înaltei Curți de Casație și Justiție de către colegiul de conducere al acesteia cu cereri de recurs în interesul legii, în vederea unificării practicii pe diverse probleme de drept”.

b) Criteriul valoric este aplicabil în cauzele care au ca obiect taxe și impozite, contribuții, datorii vamale și accesorii ale acestora (contenciosul fiscal), delimitând competența materială a tribunalului și a curții de apel în funcție de suma în litigiu.

Tribunalele administrativ-fiscale soluționează în fond litigiile care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale și accesorii ale acestora de până la 1.000.000 lei, iar curților de apel le revine competența judecării în primă instanță a acțiunilor care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale și accesorii ale acestora mai mari de 1.000.000 lei.

Cu alte cuvinte, dacă este supus controlului de legalitate un act administrativ fiscal prin care se stabilesc în sarcina contribuabilului debite constând în taxe și impozite, contribuții, datorii vamale și accesorii ale acestora, iar suma contestată este mai mică de 1.000.000 lei, competența revine tribunalului, chiar dacă actul a fost emis de o autoritate publică centrală.

În mod corespunzător, curtea de apel judecă în fond acțiunea prin care se contestă o sumă mai mare de 1.000.000 lei și în ipoteza în care actul prin care au fost stabilite taxe și impozite, contribuții, datorii vamale și accesorii ale acestora a fost emis de o autoritate publică locală.

Art. 10 alin. (1) se referă expres la „litigiile (...) care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora de până la (...)”, astfel încât, în cazul în care persoana care se consideră vătămată nu contestă în întregime obligația stabilită prin actul administrativ atacat, pragul valoric are în vedere numai suma în litigiu (suma contestată), iar nu cuantumul integral al taxelor și impozitelor, contribuțiilor, datoriilor vamale și obligațiilor accesorii stabilite prin actul respectiv.

Legea se referă la obligațiile fiscale principale (taxe, impozite, contribuții, datorii vamale) și la debitele accesorii ale acestora (majorări, penalități, dobânzi stabilite de autoritățile fiscale), privite în mod cumulativ, astfel că, atunci când suma contestată cuprinde atât debite principale, cât și debite accesorii, criteriul valoric se aplică în raport cu întreaga sumă în litigiu, iar nu doar în raport cu debitul fiscal principal.

De asemenea, se impune precizarea că, în cazul în care acțiunea în contencios fiscal conține și un capăt de cerere prin care partea care se consideră vătămată solicită despăgubiri pentru prejudiciul material sau moral cauzat prin actul administrativ fiscal contestat, cuantumul despăgubirilor solicitate nu prezintă niciun fel de relevanță pentru stabilirea

instanței competente, criteriul valoric raportându-se, așa cum am menționat și anterior, la întinderea obligației fiscale contestate.

c) Norme de competență derogatorii

Regulile generale cuprinse în art. 10 alin. (1) se aplică numai dacă prin prevederi exprese nu se instituie norme derogatorii pentru anumite categorii de acțiuni în contencios administrativ, statuând, în mod exclusiv, competența în primă instanță a tribunalului sau, dimpotrivă, a curții de apel, indiferent de „rangul” autorității emitente a actului dedus judecării ori de suma contestată în contenciosul fiscal.

O astfel de normă specială este inclusă chiar în corpul art. 10 al Legii nr. 554/2004, în alin. (1¹), introdus prin Legea nr. 76/2012, conform căruia toate cererile privind actele administrative emise de autoritățile publice centrale care au ca obiect sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene, indiferent de valoare, se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel.

Dintre legile speciale care prevăd competența în primă instanță a **tribunalului** fac parte: art. 22 din Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public; art. 7 din Legea nr. 9/1998 privind acordarea de compensații cetățenilor români pentru bunurile trecute în proprietatea statului bulgar în urma aplicării Tratatului dintre România și Bulgaria, semnat la Craiova la 7 septembrie 1940; actele normative modificate prin art. IV-X din Legea nr. 2/2013.

Pentru unele acte administrative, legea specială prevede competența în primă și ultimă instanță a Înaltei Curți de Casație și Justiție: hotărârile plenului CSM cu privire la cariera judecătorilor și procurorilor [art. 29 alin. (7) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii] sau hotărârile consiliului de administrație al Băncii Naționale a României [art. 275 din O.U.G. nr. 99/2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului]. Considerăm că, deși în unele cazuri legile speciale folosesc termenul de „recurs”, este vorba despre un recurs judiciar, în sensul de cale de acces la instanță, iar nu despre o cale de atac în accepțiunea art. 483-502 NCPD.

2. Competența teritorială

Alin. (3) al art. 10 cuprinde o normă de protecție edictată în favoarea reclamantului, care are dreptul să aleagă între instanța de la domiciliul său și instanța în a cărei rază teritorială se află sediul pârâtului; com-

petența teritorială în materia contenciosului administrativ are, prin urmare, caracter alternativ.

Fraza a II-a („Dacă reclamantul a optat pentru instanța de la domiciliul pârâtului, nu se poate invoca excepția necompetenței teritoriale”) este un exemplu de prevedere legală neclară și superfluă: neclară, din cauza riscului ca interpretarea ei *per a contrario* să ducă la concluzia că excepția necompetenței teritoriale ar putea fi invocată dacă reclamantul a optat pentru instanța în a cărei rază își are domiciliul, și superfluă, pentru că, fiind vorba despre o competență alternativă, oricum nu s-ar putea invoca excepția de necompetență dacă a fost investită una dintre cele două instanțe prevăzute alternativ.

Și de la norma de competență teritorială cuprinsă în Legea nr. 554/2004 există derogări prevăzute prin legi speciale, citate în secțiunea Legislație, cum sunt: Legea nr. 21/1996 a concurenței, care în art. 19 alin. (7) prevede competența specială a Curții de Apel București în controlul de legalitate a deciziilor Consiliului Concurenței; O.U.G. nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România, aprobată prin Legea nr. 357/2003, care prevede competența exclusivă a Curții de Apel București în soluționarea cererilor prin care se ataca refuzul acordării dreptului de ședere pe termen lung în România [art. 74 alin. (3)] sau competența Curții de Apel București, alternativ cu competența curții de apel în a cărei rază teritorială se află formațiunea teritorială care a emis decizia, în cazul atacării deciziei de returnare [art. 85 alin. (1)].

3. Competența în recurs

Alin. (2) prevede că recursul împotriva sentințelor pronunțate de tribunalele administrativ-fiscale se judecă de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, iar recursul împotriva sentințelor pronunțate de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel se judecă de secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.

Prin urmare, în contenciosul administrativ și fiscal, regula este aceea că recursul se judecă de instanța imediat superioară celei care a pronunțat hotărârea atacată.

Art. 11. Termenul de introducere a acțiunii

(1) Cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ individual, a unui contract administrativ, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate se pot introduce în termen de 6 luni de la:

- a) data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă;
- b) data comunicării refuzului nejustificat de soluționare a cererii;
- c) data expirării termenului de soluționare a plângerii prealabile, respectiv data expirării termenului legal de soluționare a cererii;
- d) data expirării termenului prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), calculat de la comunicarea actului administrativ emis în soluționarea favorabilă a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile;
- e) data încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii concilierii, în cazul contractelor administrative.

(2) Pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ individual, cererea poate fi introdusă și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de un an de la data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz.

(2¹) În cazul suspendării, potrivit legii speciale, a procedurii de soluționare a plângerii prealabile, termenul prevăzut la alin. (1) curge după reluarea procedurii, de la momentul finalizării acesteia sau de la data expirării termenului legal de soluționare, după caz, dacă a expirat termenul prevăzut la alin. (2).

(3) În cazul acțiunilor formulate de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public sau Agenția Națională a Funcționarilor Publici, termenul curge de la data când s-a cunoscut existența actului nelegal, fiind aplicabile în mod corespunzător prevederile alin. (2).

(4) Ordonanțele sau dispozițiile din ordonanțe care se consideră a fi neconstituționale, precum și actele administrative cu caracter normativ care se consideră a fi nelegale pot fi atacate oricând.

(5) Termenul prevăzut la alin. (1) este termen de prescripție, iar termenul prevăzut la alin. (2) este termen de decădere.

**Legislație****◆ Sumar**

1. Codul civil: art. 2.500, art. 2.512, art. 2.513, art. 2.532, art. 2.537, art. 2.545, art. 2.548, art. 2.550-2.556; 2. Codul de procedură civilă: art. 185, art. 186.

◆ Extrase

1. Codul civil (republicat în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011)

~ art. 2.500. *Obiectul prescripției extinctive*

(1) Dreptul material la acțiune, denumit în continuare drept la acțiune, se stinge prin prescripție, dacă nu a fost exercitat în termenul stabilit de lege.

(2) În sensul prezentului titlu, prin drept la acțiune se înțelege dreptul de a constrânge o persoană, cu ajutorul forței publice, să execute o anumită prestație, să respecte o anumită situație juridică sau să suporte orice altă sancțiune civilă, după caz.

~ art. 2.512. *Invocarea prescripției de partea interesată*

(1) Prescripția poate fi opusă numai de cel în folosul căruia curge, personal sau prin reprezentant, și fără a fi ținut să producă vreun titlu contrar ori să fi fost de bună-credință.

(2) Organul de jurisdicție competent nu poate aplica prescripția din oficiu.

(3) Dispozițiile prezentului articol sunt aplicabile chiar dacă invocarea prescripției ar fi în interesul statului sau al unităților sale administrativ-teritoriale.

~ art. 2.513. *Momentul până la care se poate invoca prescripția*

Prescripția poate fi opusă numai în primă instanță, prin întâmpinare, sau, în lipsa invocării, cel mai târziu la primul termen de judecată la care părțile sunt legal citate.

~ art. 2.532. *Cazurile generale de suspendare a prescripției*

Prescripția nu începe să curgă, iar, dacă a început să curgă, ea se suspendă:

1. între soți, cât timp durează căsătoria și nu sunt separați în fapt;
2. între părinți, tutore sau curator și cei lipsiți de capacitate de exercițiu sau cu capacitate de exercițiu restrânsă ori între curatori și cei pe care îi reprezintă, cât timp durează ocrotirea și socotelile nu au fost date și aprobate;
3. între orice persoană care, în temeiul legii, al unei hotărâri judecătorești sau al unui act juridic, administrează bunurile altora și cei ale căror bunuri sunt astfel administrate, cât timp administrarea nu a încetat și socotelile nu au fost date și aprobate;

4. în cazul celui lipsit de capacitate de exercițiu sau cu capacitate de exercițiu restrânsă, cât timp nu are reprezentant sau ocrotitor legal, în afară de cazurile în care există o dispoziție legală contrară;

5. cât timp debitorul, în mod deliberat, ascunde creditorului existența datoriei sau exigibilitatea acesteia;

6. pe întreaga durată a negocierilor purtate în scopul rezolvării pe cale amiabilă a neînțelegerilor dintre părți, însă numai dacă acestea au fost ținute în ultimele 6 luni înainte de expirarea termenului de prescripție;

7. în cazul în care cel îndreptățit la acțiune trebuie sau poate, potrivit legii ori contractului, să folosească o anumită procedură prealabilă, cum sunt reclamația administrativă, încercarea de împăcare sau altele asemenea, cât timp nu a cunoscut și nici nu trebuia să cunoască rezultatul acelei proceduri, însă nu mai mult de 3 luni de la declanșarea procedurii, dacă prin lege sau contract nu s-a stabilit un alt termen;

8. în cazul în care titularul dreptului sau cel care l-a încălcat face parte din forțele armate ale României, cât timp acestea se află în stare de mobilizare sau de război. Sunt avute în vedere și persoanele civile care se găsesc în forțele armate pentru rațiuni de serviciu impuse de necesitățile războiului;

9. în cazul în care cel împotriva căruia curge sau ar urma să curgă prescripția este împiedicat de un caz de forță majoră să facă acte de întrerupere, cât timp nu a încetat această împiedicare; forța majoră, când este temporară, nu constituie o cauză de suspendare a prescripției decât dacă survine în ultimele 6 luni înainte de expirarea termenului de prescripție;

10. în alte cazuri prevăzute de lege.

~ art. 2.537. *Cazurile de întrerupere a prescripției*

Prescripția se întrerupe:

1. printr-un act voluntar de executare sau prin recunoașterea, în orice alt mod, a dreptului a cărui acțiune se prescrie, făcută de către cel în folosul căruia curge prescripția;

2. prin introducerea unei cereri de chemare în judecată sau de arbitraj, prin înscrierea creanței la masa credală în cadrul procedurii insolvenței, prin depunerea cererii de intervenție în cadrul urmăririi silite pornite de alți creditori ori prin invocarea, pe cale de excepție, a dreptului a cărui acțiune se prescrie;

3. prin constituirea ca parte civilă pe parcursul urmăririi penale sau în fața instanței de judecată până la începerea cercetării judecătorești; în cazul în care despăgubirile se acordă, potrivit legii, din oficiu, începerea urmăririi penale întrerupe cursul prescripției, chiar dacă nu a avut loc constituirea ca parte civilă;

4. prin orice act prin care cel în folosul căruia curge prescripția este pus în întârziere;

5. în alte cazuri prevăzute de lege.

~ art. 2.545. *Instituirea termenului de decădere*

(1) Prin lege sau prin voința părților se pot stabili termene de decădere pentru exercitarea unui drept sau săvârșirea unor acte unilaterale.

(2) Neexercitarea dreptului subiectiv înăuntrul termenului stabilit atrage pierderea lui, iar în cazul actelor unilaterale, împiedicarea, în condițiile legii, a săvârșirii lor.

~ art. 2.548. *Regimul termenelor de decădere*

(1) Termenele de decădere nu sunt supuse suspendării și întreruperii, dacă prin lege nu se dispune altfel.

(2) Cu toate acestea, forța majoră împiedică, în toate cazurile, curgerea termenului, iar dacă termenul a început să curgă, el se suspendă, dispozițiile art. 2.534 alin. (1) fiind aplicabile în mod corespunzător. Termenul de decădere nu se socotește însă împlinit decât după 5 zile de la data când suspendarea a încetat.

(3) De asemenea, atunci când realizarea dreptului presupune exercitarea unei acțiuni în justiție, termenul este întrerupt pe data introducerii cererii de chemare în judecată sau de arbitrare ori de punere în întârziere, după caz, dispozițiile privitoare la întreruperea prescripției fiind aplicabile în mod corespunzător.

~ art. 2.550. *Invocarea decăderii*

(1) Decăderea poate fi opusă de partea interesată în condițiile art. 2.513.

(2) Organul de jurisdicție este obligat să invoce și să aplice din oficiu termenul de decădere, indiferent dacă cel interesat îl pune sau nu îl pune în discuție, cu excepția cazului când acesta privește un drept de care părțile pot dispune în mod liber.

~ art. 2.551. *Regulile aplicabile*

Durata termenelor, fără deosebire de natura și izvorul lor, se calculează potrivit regulilor stabilite de prezentul titlu.

~ art. 2.552. *Termenul stabilit pe săptămâni, luni sau ani*

(1) Când termenul este stabilit pe săptămâni, luni sau ani, el se împlinește în ziua corespunzătoare din ultima săptămână ori lună sau din ultimul an.

(2) Dacă ultima lună nu are o zi corespunzătoare celei în care termenul a început să curgă, termenul se împlinește în ultima zi a acestei luni.

(3) Mijlocul lunii se socotește a cincisprezecea zi.

(4) Dacă termenul este stabilit pe o lună și jumătate sau pe mai multe luni și jumătate, cele 15 zile se vor socoti la sfârșitul termenului.

~ art. 2.553. *Termenul stabilit pe zile*

(1) Când termenul se stabilește pe zile, nu se iau în calcul prima și ultima zi a termenului.

(2) Termenul se va împlini la ora 24,00 a ultimei zile.

(3) Cu toate acestea, dacă este vorba de un act ce trebuie îndeplinit într-un loc de muncă, termenul se va împlini la ora la care încetează programul normal de lucru. Dispozițiile art. 2.556 rămân aplicabile.

~ art. 2.554. *Prorogarea termenului*

Dacă ultima zi a termenului este o zi nelucrătoare, termenul se consideră împlinit la sfârșitul primei zile lucrătoare care îi urmează.

~ art. 2.555. *Termenul stabilit pe ore*

Când termenul se stabilește pe ore, nu se iau în calcul prima și ultima oră a termenului.

~ art. 2.556. *Prezumția efectuării în termen a actelor*

Actele de orice fel se socotesc făcute în termen, dacă înscrisurile care le constată au fost predate oficiului poștal sau telegrafic cel mai târziu în ultima zi a termenului, până la ora când încetează în mod obișnuit activitatea la acel oficiu.

2. Codul de procedură civilă (republicat în M. Of. nr. 247 din 10 aprilie 2015)

~ art. 185. *Nerespectarea termenului. Sancțiuni*

(1) Când un drept procesual trebuie exercitat într-un anumit termen, nerespectarea acestuia atrage decăderea din exercitarea dreptului, în afară de cazul în care legea dispune altfel. Actul de procedură făcut peste termen este lovit de nulitate.

(2) În cazul în care legea oprește îndeplinirea unui act de procedură înăuntrul unui termen, actul făcut înaintea împlinirii termenului poate fi anulat la cererea celui interesat.

~ art. 186. Repunerea în termen

(1) Partea care a pierdut un termen procedural va fi repusă în termen numai dacă dovedește că întârzierea se datorează unor motive temeinic justificate.

(2) În acest scop, partea va îndeplini actul de procedură în cel mult 15 zile de la încetarea împiedicării, cerând totodată repunerea sa în termen. În cazul exercitării căilor de atac, această durată este aceeași cu cea prevăzută pentru exercitarea căii de atac.

(3) Cererea de repunere în termen va fi rezolvată de instanța competentă să soluționeze cererea privitoare la dreptul neexercitat în termen.



Decizii ale Curții Constituționale

1. Prin Decizia nr. 171 din 27 februarie 2007, publicată în Monitorul Oficial nr. 264 din 19 aprilie 2007, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 11 alin. (1) lit. b) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Textele constituționale invocate ca fiind încălcate au fost art. 16 alin. (1) și (2) privind egalitatea cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, nimeni nefiind mai presus de lege, art. 21 alin. (1)-(3) privind accesul liber la justiție și art. 44 alin. (1) și (2), care garantează și ocrotește proprietatea privată, în mod egal, indiferent de titular.

În esență, autorii excepției au susținut că prevederile art. 11 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004 contravin dispozițiilor constituționale menționate, întrucât termenul de cel mult un an în care terții interesați se pot adresa justiției curge de la data emiterii actului administrativ atacat și, în consecință, are caracter „vădit discriminator”, iar dreptul de proprietate „este expus abuzurilor”.

Din analiza acestor susțineri a rezultat că excepția viza, în exclusivitate, termenul de un an, care curgea de la data emiterii actului administrativ unilateral, în care poate fi formulată cererea de anulare a acestuia, și care era prevăzut de alin. (2) al art. 11 din legea criticată.

Cu privire la constituționalitatea acestui text de lege, Curtea Constituțională s-a pronunțat anterior prin Decizia nr. 534 din 27 iunie 2006, publicată în M. Of. nr. 666 din 2 august 2006, într-o cauză în care motivarea era similară celei din prezentul dosar, tot prin raportare la art. 16 alin. (1) și (2) și art. 44 alin. (1) și (2) din Constituție. Prin acea decizie, respingându-se excepția ridicată, Curtea Constituțională a constatat că textul de lege criticat

nu cuprinde dispoziții care ar crea privilegii sau discriminări, astfel că art. 16 din Legea fundamentală nu este încălcat, iar art. 44 alin. (1) și (2) din aceasta nu este incident în cauză.

Cât privește invocarea art. 21 alin. (1)-(3) din Constituție, de asemenea, Curtea, pronunțându-se asupra constituționalității art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 prin raportare la aceste dispoziții, a statuat prin Decizia nr. 123 din 16 februarie 2006, publicată în M. Of. nr. 257 din 22 martie 2006, că „stabilirea unor condiționări pentru introducerea acțiunilor în justiție nu constituie o încălcare a dreptului la liberul acces la justiție și la un proces echitabil”. Aceasta deoarece „legiuitorul poate institui, în considerarea unor situații deosebite, reguli speciale de procedură, ca și modalitățile de exercitare a drepturilor procedurale, principiul liberului acces la justiție presupunând posibilitatea neîngrădită a celor interesați de a utiliza aceste proceduri, în formele și în modalitățile instituite de lege” – considerente socotite ca menținându-și valabilitatea, întrucât nu au intervenit elemente noi de natură să justifice modificarea jurisprudenței.

Curtea Constituțională s-a referit și la jurisprudența CEDO, care a reținut că instituirea unor termene pentru efectuarea diferitelor acte de procedură, termenele de prescripție și cele de decădere sau sancțiunile pentru nerespectarea acestora nu sunt de natură a încălca art. 6 par. 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, acestea fiind restricții admise atâta timp cât nu aduc atingere dreptului de acces la un tribunal în substanța sa. Așadar, în acest domeniu statele dispun de o anumită marjă de apreciere (cauza *Stubbings și alții c. Regatul Unit*, 1996).

2. Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică. Accesul la justiție

Prin Decizia nr. 635 din 26 iunie 2007, publicată în Monitorul Oficial nr. 577 din 22 august 2007, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 7 alin. (7) și ale art. 11 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

În motivarea excepției, autorul acesteia a susținut încălcarea prevederilor constituționale ale art. 16 privind egalitatea în drepturi, art. 21 alin. (1) și (2) privind accesul liber la justiție, ale art. 52, ce reglementează dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, și ale art. 53, referitoare la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți.

Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a reținut că, în esență, critica de neconstituționalitate privește momentul de la care se calculează termenul de 6 luni în care terțul care se consideră vătămat printr-un act administrativ unilateral adresat altui subiect de drept se poate adresa autorității

publice emitente cu plângere prealabilă – astfel cum reglementează art. 7 alin. (7) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 –, precum și momentul de la care curge termenul de un an în care terțul poate introduce acțiune în contencios administrativ împotriva respectivului act vătămător – prevăzut de art. 11 alin. (2) din Lege. În opinia autorului excepției, acest moment, fiind raportat la data emiterii actului administrativ atacat, pune terțul într-o situație nefavorabilă față de destinatarul actului, care beneficiază de aceleași drepturi, cu diferența însă că acesta din urmă are cunoștință de existența actului încă de la data emiterii lui, pe când terțul nu are această posibilitate, el având cunoștință despre acel act numai la o dată ulterioară, eventual ca urmare a sesizării efectelor vătămătoare pe care acesta le produce.

Analizând textele de lege criticate și dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 în ansamblul lor, raportate la prevederile din Constituție pretins a fi încălcate, Curtea a constatat că dispozițiile art. 52 din Constituție garantează dreptul persoanei vătămate într-un drept al său ori într-un interes legitim de către o autoritate publică printr-un act administrativ de a obține recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei. Totodată, potrivit textului constituțional, condițiile și limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică.

Acest principiu constituțional este preluat în conținutul normativ al art. 1 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu o formulare asemănătoare. Mai mult, alin. (2) al art. 1 din Legea nr. 554/2004 menționează că se poate adresa instanței de contencios administrativ și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept”.

Curtea a reținut că susținerile de neconstituționalitate referitoare la încălcarea, prin art. 7 alin. (7) și art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, a prevederilor constituționale ale art. 16, art. 21 alin. (1) și (2), art. 52 și art. 53 nu sunt întemeiate.

Terțul vătămat într-un drept sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual adresat altui subiect de drept nu se află într-o stare de discriminare negativă față de beneficiarul actului, deoarece momentul de la care începe să curgă termenul de 6 luni pentru introducerea plângerii prealabile, respectiv de un an pentru introducerea acțiunii în contencios administrativ, este raportat în funcție de situația diferită în care aceștia se află.

Astfel, potrivit art. 7 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, pentru terțul vătămat, termenul curge din momentul la care acesta a luat cunoștință, pe orice cale, de

existența actului administrativ vătămător, dar fără a depăși 6 luni de la data emiterii actului, în timp ce persoana vătămată printr-un act administrativ și beneficiar, totodată, al acestuia are dreptul de a introduce plângerea prealabilă în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, ca regulă, sau de 6 luni, ca excepție, sub condițiile cerute de art. 7 alin. (7). Termenul de introducere a acțiunii în contencios administrativ este, ca regulă, de 6 luni, iar, ca excepție, pentru motive temeinice, de un an de la data emiterii actului, potrivit art. 11 alin. (1) și (2) din legea criticată.

Cât privește limitele legale impuse pentru exercitarea dreptului la acțiune, și anume termenul de 6 luni sau de un an de la data emiterii actului, Curtea a reținut că acestea reprezintă măsuri de protecție a stabilității și securității raporturilor juridice create și a efectelor actelor administrative, acestea fiind, totodată, termene rezonabile în cadrul cărora persoanele interesate au posibilitatea de a acționa, în condițiile legii.

Atât prin Decizia Plenului nr. 1 din 8 februarie 1994, publicată în M. Of. nr. 69 din 16 martie 1994, cât și în jurisprudența CEDO s-a reținut că stabilirea unor condiționări pentru introducerea acțiunilor în justiție nu constituie o încălcare a dreptului de liber acces la justiție și la un proces echitabil. Potrivit jurisprudenței Curții de la Strasbourg, instituirea unor termene pentru efectuarea diferitelor acte de procedură, termenele de prescripție și cele de decădere sau sancțiunile pentru nerespectarea acestora nu sunt de natură a încălca art. 6 par. 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

S-a mai precizat că o eventuală reconsiderare a reglementării privind poziția în cadrul procedurii prealabile a persoanei care, fără a fi destinatarul sau beneficiarul unui act administrativ cu caracter individual, este vătămată în drepturile sau în interesele sale legitime prin acel act, precum și calificarea termenului în care trebuie formulată plângerea prealabilă prin compararea cu termenele de introducere a acțiunii la instanța competentă nu pot fi realizate pe calea contenciosului constituțional, fiind probleme ale căror examinare și soluționare revin, în exclusivitate, legiuitorului.

↳ Notă: Ambele decizii analizate sunt anterioare modificării Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 262/2007. În forma actuală a legii, termenul de decădere de un an, prevăzut de art. 11 alin. (2), curge de la data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz.

3. Accesul liber la justiție. Condițiile legale ale exercitării dreptului la acțiune

Prin *Decizia nr. 795 din 27 septembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial nr. 711 din 22 octombrie 2007*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 11 alin. (1), (2) și (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

În motivarea excepției, autorul acesteia a susținut că textele legale criticate încalcă prevederile constituționale ale art. 124 alin. (1), potrivit cărora „justiția se înlăpătuiește în numele legii”, și ale art. 126 alin. (6), care garantează controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice pe calea contenciosului administrativ.

Examinând dispozițiile de lege criticate, Curtea a reținut că, ulterior sesizării sale cu soluționarea excepției de neconstituționalitate, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 a fost modificată și completată prin Legea nr. 262/2007, intervențiile legislative având în general sensul unei mai bune corelări a textelor, dar vizând și câteva aspecte de esență.

Prin *Decizia nr. III din 31 octombrie 1995 privind judecarea constituționalității unei dispoziții legale modificate ulterior invocării excepției*, publicată în *M. Of. nr. 259 din 9 noiembrie 1995*, Plenul Curții Constituționale a statuat că „în cazul în care, după invocarea unei excepții de neconstituționalitate în fața instanțelor judecătorești, prevederea legală supusă controlului a fost modificată, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității prevederii legale, în noua sa redactare, numai dacă soluția legislativă din legea sau ordonanța modificată este, în principiu, aceeași cu cea dinaintea modificării”.

Astfel, Curtea a constatat că soluțiile legislative cuprinse în alin. (1) și (3) ale art. 11 din Legea nr. 554/2004, cu privire la termenul de 6 luni de introducere a acțiunii în anularea unui act administrativ individual, a unui contract administrativ, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate, respectiv cu privire la modalitatea de calcul a acestui termen pentru acțiunile formulate de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public sau Agenția Națională a Funcționarilor Publici nu au suferit modificări de substanță.

Cât privește alin. (2) al art. 11, a constatat că în prezent textul de lege stabilește ca dată de referință pentru calcularea termenului de decădere de un an data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz, fiind eliminată soluția, criticată de autorul excepției, ca acest termen de un an să se calculeze prin raportare la data emiterii actului administrativ atacat. Întrucât textul de lege inițial criticat a căpătat, prin modificările aduse, o altă configurație juridică,

Curtea a reținut că excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 a devenit inadmisibilă.

Asupra faptului că autorul excepției – Agenția Națională a Funcționarilor Publici – critică însăși existența unui termen de decădere, care, în opinia sa, oferă posibilitatea acoperirii unor cazuri de nulitate absolută și de „illegalități grave”, încălcându-se prevederile art. 124 alin. (1) și ale art. 126 alin. (6) din Constituție, Curtea a constatat că, potrivit art. 126 alin. (2) din Constituție, competența stabilirii procedurii de judecată, printre care și fixarea unor termene înăuntrul cărora poate fi exercitat dreptul la acțiune, aparține legiuitorului.

În plus, a făcut referire la jurisprudența în materie a Curții Constituționale, spre exemplu, Decizia nr. 635 din 26 iunie 2007, publicată în M. Of. nr. 577 din 22 august 2007, prin care instanța de contencios constituțional a reținut constant că „limitele legale impuse pentru exercitarea dreptului la acțiune, și anume termenul de 6 luni sau de un an de la data emiterii actului, reprezintă măsuri de protecție a stabilității și securității raporturilor juridice create și a efectelor actelor administrative, acestea fiind, totodată, termene rezonabile în cadrul cărora persoanele interesate au posibilitatea de a acționa, în condițiile legii”. Chiar dacă subiecții acțiunii în contencios administrativ prevăzuți de art. 11 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 au o calitate specială, aceasta nu le conferă posibilitatea eludării condițiilor legale de exercitare a dreptului la acțiune.



Doctrină

1. „Legat de actele administrative cu caracter normativ, ignorate sub multiple aspecte în reglementarea anterioară, noua lege precizează expres că acestea *pot fi atacate oricând*, aspect care, în opinia noastră, prezintă o semnificație aparte. Este pentru prima dată în legislația românească când se consacră expres o asemenea soluție” [D. Apostol Tofan, *Modificările esențiale aduse instituției contenciosului administrativ prin noua lege cadru în materie (I)*, în C. Jud. nr. 3/2005, pp. 90-103].

2. „În orice caz, indiferent de modalitatea de comunicare, începutul termenului de prescripție pentru introducerea plângerii prealabile împotriva actului administrativ individual de către persoana căreia nu i se adresează actul este marcat de cunoașterea efectivă de către aceasta a conținutului actului administrativ în discuție. A socoti altfel ar însemna să acceptăm că prescripția dreptului la acțiune a început să curgă înaintea nașterii dreptului la acțiune. Și a nega, în aceste condiții, dreptul la acțiune al reclamantei înseamnă a nega

dreptul de acces la instanță prevăzut de art. 6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului. Iar prin acest raționament nu se aduce cu nimic atingere principiului opozabilității *erga omnes* a înscrierii în cartea funciară (...). Pentru că obiectivul publicității imobiliare este acela de a asigura o certitudine mai mare a transmiterii drepturilor reale imobiliare, oferind posibilitatea terților de a cunoaște situația juridică a imobilelor transmise în vederea evitării înstrăinărilor succesive de către același proprietar al imobilului, către mai multe persoane, și nu acela de a asigura comunicarea actelor care au stat la baza înscrierilor” (M.I. Galan, *Inexistența unei echipolențe între opozabilitatea erga omnes a dreptului real pentru care s-au efectuat formalitățile de publicitate imobiliară și luarea la cunoștință, de către terți, despre existența actului administrativ individual în baza căruia s-a efectuat publicitatea, în RDC nr. 3/2009, pp. 60-66*).



Jurisprudență

1. Natura juridică a termenelor prevăzute în art. 11 din Legea contenciosului administrativ. Distincții. Momentul de la care curge termenul de decădere pentru terți. „Data luării la cunoștință”. Invocarea actului administrativ într-un alt litigiu anterior

După analiza alin. (1), (2) și (5) ale art. 11 din Legea nr. 554/2004, se poate observa că termenele pentru introducerea acțiunii sunt:

- termen de prescripție – cel de 6 luni, care este aplicabil acțiunilor prin care se solicită anularea unui act administrativ individual, a unui contract administrativ, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate, termen care curge de la date diferite;

- termen de decădere – cel de un an prevăzut de art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

Termenul de un an poate fi invocat dacă nu a fost respectat termenul de 6 luni și dacă sunt „motive temeinice” și se calculează începând de la data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, în funcție de obiectul acțiunii sau de titularul acesteia.

Chiar dacă numai art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 face referire la „data luării la cunoștință”, prin introducerea acestei sintagme a fost avut în vedere tocmai momentul de la care începe să curgă termenul de decă-

dere pentru acțiunile formulate de terții vătămați prin acte administrative adresate altor subiecte de drept, în mod similar stabilirii datei de la care curge termenul de prescripție pentru exercitarea procedurii prealabile.

În raport și de considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 797/2007, deși redactarea art. 11 din Legea nr. 554/2004 nu este la fel de clară ca cea cuprinsă în art. 7 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, se poate aprecia că, potrivit art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, termenul de introducere a acțiunii pentru terțul vătămat într-un act administrativ adresat altui subiect de drept curge de la data luării la cunoștință a actului vătămător.

Referitor la speță, principiul opozabilității față de terți a înscrisurilor în cartea funciară este consacrat de art. 25 alin. (1) din Legea nr. 7/1996 și chiar dacă nu poate pune semnul egalității între conținutul juridic al noțiunii de opozabilitate *erga omnes* a dreptului reclamantului pentru care au fost efectuate formalitățile de publicitate imobiliară și luarea la cunoștință de către terți a existenței actului administrativ individual ce a fost înscris în cartea funciară, așa cum susține instanța de fond, totuși, trebuie recunoscut faptul că înscrierea în cartea funciară dă naștere unor prezumții, în sensul că un subiect de drept diligent putea lua cunoștință, cu minim efort, de existența actului în baza căruia s-au efectuat formalitățile de publicitate imobiliară.

Un act administrativ individual, cum este cazul certificatului de atestare a dreptului de proprietate, se comunică numai beneficiarului său și din acel moment, al comunicării către beneficiar, se produc efectele juridice legate de caracterul său obligatoriu și executoriu *ex officio*.

Momentul în care terții iau cunoștință de existența unui act administrativ vătămător este legat de elemente extrinseci, de acte sau fapte survenite ulterior, cărora judecătorul le poate da semnificația cuvenită, în raport cu circumstanțele cauzei și păstrând un just echilibru între interesele părților în litigiu (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1643 din 28 martie 2014).

➤ **Notă:** Între părți a existat un litigiu anterior, pe rolul Tribunalului I., în care pârâta, beneficiara certificatului de atestare a dreptului de proprietate, a invocat acest act drept titlu de proprietate. Prin urmare, în condițiile în care I.J.J. lași a figurat ca pârât în acel litigiu, în speță s-a

reținut că se poate considera, în mod rezonabil, că reclamantul „a luat la cunoștință” de existența actului vătămător chiar după introducerea acțiunii respective. Au fost înlăturate susținerile potrivit cărora „data luării la cunoștință” este cea la care actul s-a apreciat ca fiind vătămător, adică la data soluționării litigiului anterior, pentru că, prin simpla invocare a actului ca titlu de proprietate, recurentul-reclamant se putea considera vătămat în drepturile sale.

2. Natura juridică a termenului de 6 luni reglementat de art. 11 alin. (1) din Legea nr. 554/2004. Corelația cu termenul de decădere de un an, prevăzut de alin. (2)

Termenul de 6 luni prevăzut de alin. (1) al art. 11 este unul de prescripție, însă eventualele cauze de suspendare sau de întrerupere a acestuia nu pot avea ca efect depășirea termenului de decădere de un an de la data emiterii actului administrativ considerat nelegal, acest din urmă termen fiind menit să asigure securitatea și stabilitatea raporturilor juridice (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 584 din 31 ianuarie 2007, nepublicată*).

➔ **Notă:** Instanța a avut în vedere dispozițiile art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 în forma anterioară modificărilor aduse prin Legea nr. 262/2007, publicată în M. Of. nr. 510 din 30 iulie 2007. În reglementarea actuală, termenul de decădere de un an curge de la data comunicării actului administrativ, data luării la cunoștință, data introducerii cererii adresate autorității publice sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz.

3. Interpretarea art. 11 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ. Distincția dintre situația destinatarului actului administrativ și cea a terțului vătămat

Potrivit art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, „Pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ individual, cererea poate fi introdusă și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de un an de la data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz”.

Prin acest text, legea marchează momentul de la care începe să curgă termenul de un an, și anume de la data comunicării actului pentru

persoanele direct vizate de actul administrativ cu caracter individual, iar pentru persoanele cărora nu le este adresat actul, de la data cunoașterii efective de către acestea a conținutului actului administrativ în discuție (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1847 din 9 aprilie 2014).

4. Hotărâre a Guvernului prin care se atestă domeniul public al județului și al municipiilor, orașelor și comunelor din județ. Act individual. Termenul de formulare a acțiunii în contencios administrativ

Prin cererea de chemare în judecată, recurenții-reclamanți au atacat, prin acțiune directă în contencios administrativ, H.G. nr. 934/2002 privind atestarea domeniului public al județului Maramureș, precum și al municipiilor, orașelor și comunelor din județ.

O astfel de hotărâre a Guvernului, adoptată în cadrul procedurii de atestare a domeniului public prevăzute de art. 21 din Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, nu poate fi calificată ca fiind act administrativ normativ, pentru că nu cuprinde reglementări formulate abstract, cu caracter obligatoriu pentru un număr nedeterminat de cazuri și persoane, ci are ca efect juridic delimitarea domeniului public al unităților administrativ-teritoriale, prin individualizarea fiecăruia dintre imobilele prevăzute în anexe.

Guvernul este autoritatea publică a puterii executive, care în exercitarea atribuțiilor sale adoptă hotărâri pentru organizarea executării legilor, dar nu toate hotărârile Guvernului au caracter normativ, așa cum susțin recurenții-reclamanți.

Chiar și în cazul în care este prevăzută o anumită sferă de adreșabilitate, în raport cu obiectul reglementării, actul administrativ normativ se caracterizează prin aceea că exprimă norme cu caracter general și abstract, determinate fiind numai criteriile pentru identificarea limitelor sferei destinatarilor, iar nu fiecare subiect de drept sau fiecare bun în parte, așa cum este cazul în speță.

Prin urmare, instanța de fond a stabilit corect natura juridică a actului atacat, care atrage incidența termenelor de prescripție și, respectiv, de decădere prevăzute de art. 11 alin. (1) și (2) din Legea nr. 554/2004, iar nu a normelor cuprinse în alineatul (4) al aceluiași articol (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2117 din 20 aprilie 2007, nepublicată).

5. Hotărâre de guvern privind atestarea domeniului public de interes local. Data de la care curge termenul pentru învestirea instanței

Necontestat, anexa menționată care individualizează bunurile atestate ca făcând parte din domeniul public de interes local nu a fost publicată în M. Of. nr. 497 din 10 iulie 2002, ci în nr. 497 bis din aceeași dată, care nu s-a comunicat decât instituțiilor interesate.

Susținerea recurentului Guvernul României în sensul că reclamanta avea mijloacele necesare pentru a „consulta sau achiziționa” Monitorul Oficial respectiv este lipsită de consistență, câtă vreme aceasta nu a avut cunoștință despre derularea procedurii reglementate de Capitolul III al Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia și, cu atât mai puțin, despre faptul că un teren pe care îl administrează ar putea fi vizat de aceasta.

De altfel, după cum se va detalia la analiza fondului cauzei, bunul înscris la poziția 48 din Anexa nr. 27 nu a putut fi identificat decât printr-o expertiză topografică, actul administrativ neconținând suficiente elemente în această privință.

Ca urmare, este corectă concluzia judecătorului fondului, în sensul că reclamanta a luat cunoștință despre existența actului administrativ la data de 3 octombrie 2008, când a primit „notificarea” Primăriei comunei J. nr. 1395 din 24 septembrie 2008, prin care era informată despre opunerea acesteia la operațiunea de marcare a arborilor de pe terenul cu privire la care autoritatea locală a invocat un drept de proprietate fundamentat pe înscrisul acestuia în inventarul bunurilor ce aparțin comunei (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1920 din 6 aprilie 2012).

6. Certificat de atestare a dreptului de proprietate. Acțiune în anulare formulată de un terț. Data de la care curge termenul pentru învestirea instanței

În conformitate cu art. 25 alin. (1) din Legea nr. 7/1996, „înscrierile în cartea funciară își vor produce efectele de opozabilitate față de terți de la data înregistrării cererilor; ordinea înregistrării cererilor va determina rangul înscrierilor”.

Este adevărat că din momentul intabulării, înscrierii în cartea funciară, titlul de proprietate al pârâtului este opozabil *erga omnes*.

Dar, în concret, în speța de față nu putem reține că reclamantii au luat cunoștință de acest act administrativ la data înscrierii în cartea funciară, adică la data de 29 ianuarie 2007.

Reclamanții au luat cunoștință de faptul că terenul lor se suprapune parțial cu terenul pârâtei la momentul înscrierii acestuia în cartea funciară, la data de 29 ianuarie 2010.

Este greșit a lua în calcul momentul luării cunoștință de titlul de proprietate al pârâților data înscrierii acestuia în cartea funciară, adică 2 ianuarie 2007, întrucât la acel moment reclamanții nu primiseră titlul lor de proprietate – acesta a fost emis la data de 8 aprilie 2009, cele două titluri de proprietate fiind emise la un interval de aproximativ 2 ani și 3 luni.

Data fiind această situație de fapt, reclamanții, la acea dată, nu ar fi avut ce să conteste, nu aveau un drept vătămat până la emiterea titlului lor de proprietate în data de 8 aprilie 2009, respectiv 29 ianuarie 2010 – când au luat cunoștință de suprapunerea terenurilor.

Față de această împrejurare, se constată că, în raport de data luării cunoștință de către reclamanți de titlul de proprietate al pârâților (29 ianuarie 2010), acțiunea formulată de aceștia la data de 15 februarie 2010 apare ca fiind în termenul prevăzut de art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1208 din 1 martie 2011).

7. Cereri repetate adresate unei autorități publice. Refuz de rezolvare. Termenul pentru formularea acțiunii

Potrivit art. 11 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004, în forma în vigoare la data cererii, cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ individual sau recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate pot fi introduse în termen de 6 luni de la data primirii răspunsului la plângerea prealabilă sau, după caz, de la data comunicării refuzului considerat nejustificat, de rezolvare a cererii, termenul de 6 luni fiind calificat de art. 11 alin. (5) ca fiind de prescripție.

Intimata-reclamantă a dedus judecății refuzul de rezolvare a cererii înregistrate cu nr. 23809 din 20 decembrie 2005, prin care a solicitat autorității pârâte eliberarea unui aviz pentru extinderea spre vest a Hotelului C.

Refuzul de rezolvare a cererii, pe care SC (...) SA îl consideră nejustificat, i-a fost comunicat prin adresa nr. 23809/14 din 8 februarie 2006, înregistrată cu nr. 14 din 13 februarie 2006, moment de la care a început să curgă termenul de 6 luni, care urma să se îndeplinească la 13 august 2006, conform art. 11 alin. (1) lit. a) teza a doua din Legea nr. 554/2004, în forma atunci în vigoare.

Deși din interpretarea sistematică a prevederilor art. 7 și ale art. 11 alin. (1) din actul normativ menționat rezultă că în cazul unui refuz nejustificat de rezolvare a cererii nu este obligatorie procedura prealabilă [situație prevăzută expres în art. 7 alin. (5) din forma actuală a legii, după modificările aduse prin Legea nr. 262/2007], reclamanta a formulat o reclamație administrativă, prin care a solicitat reanalizarea cererii de aviz.

Această reclamație a fost înregistrată la Autoritatea Aeronautică Civilă Română cu nr. 2312 din 14 februarie 2006 și a primit răspuns negativ, motivat, prin adresa nr. 23809 din 15 martie 2006, transmisă prin fax la aceeași dată și înregistrată, potrivit susținerilor reclamantei, la 21 martie 2006.

Chiar și dacă s-ar porni de la premisa că prevederile inițiale ale Legii nr. 554/2004 nu erau suficient de clare și de precise pentru a permite persoanelor interesate să-i adapteze conduita în ceea ce privește caracterul obligatoriu sau nu al procedurii prealabile administrative, astfel încât termenul de 6 luni ar fi calculat de la data primirii răspunsului la reclamația administrativă, la 25 septembrie 2006, când a fost sesizată instanța, se îndeplinește durata prescripției.

Împrejurarea că, după ce a primit răspuns la plângerea prealabilă, reclamanta a revenit cu mai multe cereri (nr. 6477 din 21 martie 2006, nr. 15529 din 25 mai 2006, nr. 19872 din 28 iulie 2006) nu este de natură să modifice modul de calcul al termenului de prescripție, pentru că, potrivit art. 10 alin. (2) din O.G. nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor, „dacă după trimiterea răspunsului se primește o nouă petiție de la același petiționar ori de la o autoritate sau instituție publică greșit sesizată, cu același conținut, aceasta se clasează, la numărul inițial făcându-se mențiune că s-a răspuns”.

Acceptarea tezei contrare, în sensul că orice petiție ulterioară prorogă momentul de început al termenului de prescripție a dreptului de sesizare a

instanței, ar contraveni principiului securității și stabilității raporturilor juridice, în virtutea căruia legiuitorul a instituit un anumit interval de timp, cu caracter rezonabil, în care subiectele de drept să depună diligențe pentru recunoașterea drepturilor sau a intereselor legitime pe care le consideră vătămăte (ICCJ, *s. cont. adm. fisc.*, dec. nr. 820 din 28 februarie 2008).

8. Termenul pentru formularea acțiunii în contencios administrativ. Irelevanța caracterului relativ sau absolut al nulității invocate

Distincția specific civilă între acțiunile în constatarea nulității și acțiunile în anulare nu prezintă relevanță deosebită în dreptul administrativ. Presumția de legalitate de care beneficiază actele administrative este răsturnată în situația în care se demonstrează că acestea au fost adoptate cu încălcarea unor prevederi normative, independent de natura interesului ocrotit, public sau privat, evident, după distincțiile operate de art. 1 din Legea nr. 554/2004.

Regula în contenciosul administrativ este prescriptibilitatea acțiunilor într-un termen general de 6 luni, calculat potrivit art. 11 din aceeași lege, legiuitorul neoperând nicio diferențiere după cum motivul de nulitate invocat este absolut ori relativ.

(...)

Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ reglementează deopotrivă contenciosul obiectiv (în anulare) și contenciosul subiectiv de drepturi. De exemplu, în cuprinsul art. 3 (denumire marginală „Tutela administrativă”) se statuează asupra dreptului prefectului ori al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici de a ataca direct la instanțele de contencios administrativ actele administrative pe care le consideră nelegale, independent de justificarea vreunei vătămări ori a vreunui interes, altul acela decât restabilirea legalității, în interiorul aceluiași termen prevăzut de art. 11 alin. (1) din Lege.

Prin urmare, contrar celor reținute de prima instanță, regula în contenciosul administrativ român este prescriptibilitatea acțiunilor, fără distincție după natura motivului de nulitate invocat (absolută ori relativă) ori după cum aceasta este condiționată ori nu de vătămare (contencios subiectiv ori contencios obiectiv).

Astfel fiind, concluzia care se degajă cu necesitate este aceea că imprescriptibilitatea acțiunilor în contencios administrativ, reprezentând o situație de excepție, trebuie să fie expres prevăzută de lege (*exceptio est strictissimae interpretationis*), ea neputând să fie dedusă prin analogie, ca efect al raportării la actele juridice civile (*stricto sensu*) (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 6038 din 4 iulie 2013).



Comentarii

1. Art. 11 din Legea nr. 554/2004 reglementează două categorii de termene pentru sesizarea instanței de contencios administrativ, termene a căror natură juridică este prevăzută expres în alin. (5):

- un termen de prescripție cu durata de 6 luni, a cărui împlinire are ca efect stingerea dreptului la acțiune [art. 11 alin. (1)];

- un termen de decădere cu durata de un an, aplicabil numai pentru motive temeinice și care nu poate fi depășit nici ca efect al intervenirii unor cauze de întrerupere sau de suspendare a cursului prescripției avute în vedere de alin. (1) [art. 11 alin. (2)].

2. **Termenul de prescripție de 6 luni** este aplicabil în cazul cererilor prin care se solicită anularea unui act administrativ individual, a unui contract administrativ, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate. Acest termen începe să curgă de la date diferite, în funcție de obiectul acțiunii sau de titularul dreptului la acțiune:

- data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă – în ipoteza tipică a litigiului administrativ, în care persoana care se consideră vătămată printr-un act administrativ se adresează autorității emitente sau autorității ierarhic superioare cu o plângere prealabilă și primește un răspuns;

- data comunicării refuzului nejustificat de soluționare a cererii – în cazul refuzului explicit de soluționare a cererii, așa cum este definit de art. 2 alin. (1) lit. i) teza întâi;

- data expirării termenului de soluționare a plângerii prealabile, respectiv data expirării termenului legal de soluționare a cererii – în cazul nesoluționării în termenul legal a unei cereri, în sensul art. 2 alin. (1) lit. h);

- data expirării termenului prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), calculat de la comunicarea actului administrativ emis în soluționarea favorabilă a

cererii sau, după caz, a plângerii prealabile – ipoteză introdusă prin Legea nr. 262/2007, referitoare la refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri în accepțiunea art. 2 alin. (1) lit. i) teza a doua, conform căreia este asimilată refuzului nejustificat și *nepunerea în executare* a actului administrativ emis în soluționarea favorabilă a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile;

- data încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii concilierii, în cazul contractelor administrative¹;

- data când s-a cunoscut existența actului nelegal – în cazul acțiunilor formulate de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public sau Agenția Națională a Funcționarilor Publici².

În cazul suspendării, potrivit legii speciale, a procedurii de soluționare a plângerii prealabile, termenul prevăzut la alin. (1) curge după reluarea procedurii, de la momentul finalizării acesteia sau de la data expirării termenului legal de soluționare, după caz, dacă a expirat termenul prevăzut la alin. (2).

În ceea ce privește condițiile invocării prescripției extinctive, considerăm că, în lipsa unor prevederi exprese derogatorii, sunt aplicabile regulile generale cuprinse în Codul civil (art. 2.512, art. 2.513), care conturează prescripția extintivă ca pe o instituție juridică de ordine privată.

3. Termenul de decădere de un an este reglementat ca o situație de excepție de la regula prescriptibilității acțiunii în termenul de 6 luni și devine aplicabil numai dacă acțiunea nu a fost introdusă înăuntrul termenului de prescripție din *motive temeinice*. Legea nu definește noțiunea de „motive temeinice”, urmând ca interpretarea să fie făcută de instanță în funcție de împrejurările concrete ale speței, raportându-se și la cauzele de repunere în termen, de întrerupere sau de suspendare a cursului prescripției, potrivit dreptului comun în materie.

¹ Această ipoteză cuprinsă în art. 11 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 554/2004 nu a fost pusă în acord cu noile reglementări procesual civile, care nu mai prevăd procedura concilierii pentru contractele încheiate între profesioniști (contracte comerciale, în terminologia anterioară noului Cod civil). A se vedea *supra*, comentariul la art. 7, p. 246.

² În ceea ce privește acțiunea formulată de *prefect*, există o necorelare a două texte din Legea nr. 554/2004, art. 11 alin. (3), care se referă la *data când s-a cunoscut existența actului nelegal*, și art. 3 alin. (1), care prevede că termenul curge de la *data comunicării actului către prefect*. O posibilă rezolvare a acestei neconcordanțe ar fi aceea expusă în comentariul la articolul 3 – a se vedea *supra*, pp. 141-142.

Termenul de un an se calculează începând cu data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, în funcție de obiectul acțiunii sau de titularul acesteia, potrivit regulilor configurate la alin. (1).

În ceea ce privește momentul de început al curgerii termenului de decădere pentru acțiunile formulate de terții vătămați prin acte administrative adresate altor subiecte de drept, în mod similar stabilirii datei de la care curge termenul de prescripție pentru exercitarea procedurii prealabile, în practica judiciară există soluții divergente, inclusiv în jurisprudența ICCJ, pornind de la interpretarea diferită a efectelor înscrierilor în cartea funciară cu privire la certificatele de atestare a dreptului de proprietate emise în temeiul art. 20 din Legea nr. 15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale.

Mai exact, într-o opinie, s-a considerat că, de vreme ce îndeplinirea formalităților de publicitate imobiliară are efectul opozabilității *erga omnes*, termenele curg de la data înscrierii în cartea funciară, în timp ce, într-o altă opinie, data la care terțul a luat cunoștință de existența și de conținutul actului trebuie să rezulte fără echivoc din împrejurări de fapt stabilite prin probe administrate în cauză.

Am optat pentru cea de-a doua orientare, pornind de la ideea că o înscriere în cartea funciară care nu este dublată de anumite manifestări prin care titularul certificatului de atestare a dreptului de proprietate să-și exercite sau cel puțin să-și etaleze prerogativele decurgând din acesta, vătămând astfel un drept sau un interes legitim al reclamantului, nu poate avea, pentru terțul vătămat, semnificația juridică a luării cunoștință de actul administrativ, ci dă naștere doar unei prezumții, în sensul că acesta ar putea, cu diligențe medii, rezonabile să afle conținutul actului juridic în baza căruia s-au efectuat operațiunile de publicitate imobiliară¹.

Spre deosebire de prescripție, decăderea poate fi invocată și aplicată din oficiu de instanța de judecată.

4. De la regula potrivit căreia acțiunea în contencios administrativ nu poate fi exercitată fără o limită în timp, fiind supusă unor termene de prescripție și de decădere, art. 11 alin. (4) prevede unele excepții, în cazul ordonanțelor sau dispozițiilor din ordonanțe care se consideră a fi

¹ A se vedea, în acest sens, ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3694 din 7 iulie 2009, publicată în RRDJ nr. 1/2010, pp. 77-81, citată la art. 7, *supra*, pp. 240-242.

neconstituționale, precum și în cazul actelor administrative cu caracter normativ, care pot fi atacate oricând.

Pentru acțiunile având ca obiect anularea unui act normativ se impun însă unele precizări, care decurg din interpretarea sistematică a prevederilor art. 7 alin. (1¹), în corelație cu art. 11 alin. (4) din Lege.

Art. 7 nu exceptează cazul atacării actului administrativ normativ de la obligativitatea procedurii prealabile, prevăzând doar că în această situație procedura prealabilă poate fi exercitată oricând [art. 7 alin. (1¹)]. De asemenea, art. 11 alin. (4) prevede că actele administrative care se consideră nelegale pot fi atacate oricând.

Apare însă ca fiind contrară logicii reglementării contenciosului administrativ, principiului securității raporturilor juridice și principiului soluționării cauzelor într-un termen rezonabil (care include și faza administrativă prealabilă) posibilitatea ca partea care declanșează procedura de control al actului, formulând un recurs administrativ grațios sau ierarhic în condițiile art. 7 alin. (1¹) (*oricând*), să fie îndreptățită să sesizeze instanța de judecată fără a fi supusă unui termen care să curgă de la data când a primit sau trebuia să primească răspunsul la plângerea prealabilă.

Art. 12. Documentele necesare

Reclamantul anexează la acțiune copia actului administrativ pe care îl atacă sau, după caz, răspunsul autorității publice prin care i se comunică refuzul rezolvării cererii sale. În situația în care reclamantul nu a primit niciun răspuns la cererea sa, va depune la dosar copia cererii, certificată prin numărul și data înregistrării la autoritatea publică, precum și orice înscris care face dovada îndeplinirii procedurii prealabile, dacă acest demers era obligatoriu. În situația în care reclamantul introduce acțiune împotriva autorității care refuză să pună în executare actul administrativ emis în urma soluționării favorabile a cererii ori a plângerii prealabile, va depune la dosar și copia certificată după acest act.



Legislație

◆ Sumar

Codul de procedură civilă: art. 148-152, art. 194-200.

◆ Extrase

Codul de procedură civilă (republicat în M. Of. nr. 247 din 10 aprilie 2015)

~ art. 148. *Condițiile generale*

(1) Orice cerere adresată instanțelor judecătorești trebuie să fie formulată în scris și să cuprindă indicarea instanței căreia îi este adresată, numele, prenumele, domiciliul sau reședința părților ori, după caz, denumirea și sediul lor, numele și prenumele, domiciliul sau reședința reprezentanților lor, dacă este cazul, obiectul, valoarea pretenției, dacă este cazul, motivele cererii, precum și semnătura. De asemenea, cererea va cuprinde, dacă este cazul, și adresa electronică sau coordonatele care au fost indicate în acest scop de părți, precum numărul de telefon, numărul de fax ori altele asemenea.

(2) Cererile adresate, personal sau prin reprezentant, instanțelor judecătorești pot fi formulate și prin înscris în formă electronică, dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute de lege.

(3) Dispozițiile alin. (2) sunt aplicabile în mod corespunzător și în cazul în care prezentul cod prevede condiția formei scrise a susținerilor, apărărilor sau a concluziilor părților ori a altor acte de procedură adresate instanțelor judecătorești.

(4) În cazurile anume prevăzute de lege, cererile făcute în ședință, la orice instanță, se pot formula și oral, făcându-se mențiune despre aceasta în încheiere.

(5) Dacă din orice motive, cererea nu poate fi semnată la termenul când a fost depusă sau, după caz, la primul termen ce urmează, judecătorul va stabili identitatea părții prin unul dintre mijloacele prevăzute de lege, îi va citi conținutul cererii și îi va lua consimțământul cu privire la aceasta. Despre toate acestea se va face mențiune în încheiere.

(6) Cererile adresate instanțelor judecătorești se timbrează, dacă legea nu prevede altfel.

~ art. 149. *Numărul de exemplare*

(1) Când cererea urmează a fi comunicată, ea se va face în atâtea exemplare câte sunt necesare pentru comunicare, în afară de cazurile în care părțile au un reprezentant comun sau partea figurează în mai multe calități juridice, când se va face într-un singur exemplar. În toate cazurile este necesar și un exemplar pentru instanță.

(2) Dispozițiile alin. (1) sunt aplicabile în mod corespunzător și în cazul prevăzut la art. 148 alin. (4), grefierul de ședință fiind ținut să întocmească din oficiu copiile de pe încheiere necesare pentru comunicare.

(3) Dacă obligația prevăzută la alin. (1) nu este îndeplinită, instanța va putea îndeplini din oficiu sau va putea pune în sarcina oricăreia dintre părți îndeplinirea acestei obligații, pe cheltuiala părții care avea această obligație.

(4) În cazul în care cererea a fost comunicată, potrivit legii, prin fax sau prin poștă electronică, grefierul de ședință este ținut să întocmească din oficiu copii de pe cerere, pe cheltuiala părții care avea această obligație. Dispozițiile art. 154 alin. (6) rămân aplicabile.

~ art. 150. *Înscrisurile anexate*

(1) La fiecare exemplar al cererii se vor alătura copii de pe înscrisurile de care partea înțelege a se folosi în proces.

(2) Copiile vor fi certificate de parte pentru conformitate cu originalul.

(3) Se vor putea depune în copie numai părțile din înscris referitoare la proces, urmând ca instanța să ordone, dacă va fi nevoie, înfățișarea înscrisului în întregime.

(4) Când înscrisurile sunt redactate într-o limbă străină, ele se depun în copie certificată, însoțite de traducerea legalizată efectuată de un traducător autorizat. În cazul în care nu există un traducător autorizat pentru limba în care sunt redactate înscrisurile în cauză, se pot folosi traduceri realizate de persoane de încredere cunoscătoare ale respectivei limbi, în condițiile legii speciale.

(5) Dispozițiile art. 149 se aplică în mod corespunzător.

~ art. 151. *Cererea formulată prin reprezentant*

(1) Când cererea este făcută prin mandatar, se va alătura procura în original sau în copie legalizată.

(2) Avocatul și consilierul juridic vor depune împuternicirea lor, potrivit legii.

(3) Reprezentantul legal va alătura o copie legalizată de pe înscrisul doveditor al calității sale.

(4) Reprezentanții persoanelor juridice de drept privat vor depune, în copie, un extras din registrul public în care este menționată împuternicirea lor.

(5) Organul de conducere sau, după caz, reprezentantul desemnat al unei asociații, societăți ori alte entități fără personalitate juridică, înființată

potrivit legii, va anexa, în copie legalizată, extrasul din actul care atestă dreptul său de reprezentare în justiție.

~ art. 152. *Cererea greșit denumită*

Cererea de chemare în judecată sau pentru exercitarea unei căi de atac este valabil făcută chiar dacă poartă o denumire greșită.

~ art. 194. *Cuprinsul cererii de chemare în judecată*

Cererea de chemare în judecată va cuprinde:

a) numele și prenumele, domiciliul sau reședința părților ori, pentru persoane juridice, denumirea și sediul lor. De asemenea, cererea va cuprinde și codul numeric personal sau, după caz, codul unic de înregistrare ori codul de identificare fiscală, numărul de înmatriculare în registrul comerțului sau de înscriere în registrul persoanelor juridice și contul bancar ale reclamantului, precum și ale părâtului, dacă părțile posedă ori li s-au atribuit aceste elemente de identificare potrivit legii, în măsura în care acestea sunt cunoscute de reclamant. Dispozițiile art. 148 alin. (1) teza a doua sunt aplicabile. Dacă reclamantul locuiește în străinătate, va arăta și domiciliul ales în România unde urmează să i se facă toate comunicările privind procesul;

b) numele, prenumele și calitatea celui care reprezintă partea în proces, iar în cazul reprezentării prin avocat, numele, prenumele acestuia și sediul profesional. Dispozițiile art. 148 alin. (1) teza a doua sunt aplicabile în mod corespunzător. Dovada calității de reprezentant, în forma prevăzută la art. 151, se va alătura cererii;

c) obiectul cererii și valoarea lui, după prețuirea reclamantului, atunci când acesta este evaluabil în bani, precum și modul de calcul prin care s-a ajuns la determinarea acestei valori, cu indicarea înscrisurilor corespunzătoare. Pentru imobile se aplică în mod corespunzător dispozițiile art. 104. Pentru identificarea imobilelor se vor arăta localitatea și județul, strada și numărul, iar în lipsă, vecinătățile, etajul și apartamentul, precum și, când imobilul este înscris în cartea funciară, numărul de carte funciară și numărul cadastral sau topografic, după caz. La cererea de chemare în judecată se va anexa extrasul de carte funciară, cu arătarea titularului înscris în cartea funciară, eliberat de biroul de cadastru și publicitate imobiliară în raza căruia este situat imobilul, iar în cazul în care imobilul nu este înscris în cartea funciară, se va anexa un certificat emis de același birou, care atestă acest fapt;

d) arătarea motivelor de fapt și de drept pe care se întemeiază cererea;

e) arătarea dovezilor pe care se sprijină fiecare capăt de cerere. Când dovada se face prin înscrisuri, se vor aplica, în mod corespunzător, dispozițiile art. 150. Când reclamantul dorește să își dovedească cererea sau vreunul dintre capetele acesteia prin interogatoriul pârâtului, va cere înfățișarea în persoană a acestuia, dacă pârâtul este o persoană fizică. În cazurile în care legea prevede că pârâtul va răspunde în scris la interogatoriu, acesta va fi atașat cererii de chemare în judecată. Când se va cere dovada cu martori, se vor arăta numele, prenumele și adresa martorilor, dispozițiile art. 148 alin. (1) teza a doua fiind aplicabile în mod corespunzător;

f) semnătura.

~ art. 195. *Numărul de exemplare*

Cererea de chemare în judecată se va face în numărul de exemplare stabilit la art. 149 alin. (1).

~ art. 196. *Nulitatea cererii*

(1) Cererea de chemare în judecată care nu cuprinde numele și prenumele sau, după caz, denumirea oricăreia dintre părți, obiectul cererii, motivele de fapt ale acesteia ori semnătura părții sau a reprezentantului acesteia este nulă. Dispozițiile art. 200 sunt aplicabile.

(2) Cu toate acestea, lipsa semnăturii se poate acoperi în tot cursul judecății în fața primei instanțe. Dacă se invocă lipsa de semnătură, reclamantul care lipsește la acel termen va trebui să semneze cererea cel mai târziu la primul termen următor, fiind înștiințat în acest sens prin citație. În cazul în care reclamantul este prezent în instanță, acesta va semna chiar în ședința în care a fost invocată nulitatea.

(3) Orice altă neregularitate în legătură cu semnarea cererii de chemare în judecată va fi îndreptată de reclamant în condițiile prevăzute la alin. (2).

~ art. 197. *Timbrarea cererii*

În cazul în care cererea este supusă timbrării, dovada achitării taxelor datorate se atașează cererii. Netimbrarea sau timbrarea insuficientă atrage anularea cererii de chemare în judecată, în condițiile legii.

~ art. 198. *Cumulul de cereri*

Prin aceeași cerere de chemare în judecată, reclamantul poate formula mai multe capete principale de cerere împotriva aceleiași persoane, în condițiile art. 99 alin. (2).

~ art. 199. *Înregistrarea cererii*

(1) Cererea de chemare în judecată, depusă personal sau prin reprezentant, sosită prin poștă, curier, fax sau scanată și transmisă prin poștă

electronică ori prin înscris în formă electronică, se înregistrează și primește dată certă prin aplicarea ștampilei de intrare.

(2) După înregistrare, cererea și înscrisurile care o însoțesc, la care sunt atașate, când este cazul, dovezile privind modul în care acestea au fost transmise către instanță, se predau președintelui instanței sau persoanei desemnate de acesta, care va lua de îndată măsuri în vederea stabilirii în mod aleatoriu a completului de judecată, potrivit legii.

~ art. 200. Verificarea cererii și regularizarea acesteia

(1) Completul căruia i s-a repartizat aleatoriu cauza verifică, de îndată, dacă cererea de chemare în judecată este de competența sa și dacă aceasta îndeplinește cerințele prevăzute la art. 194-197.

(2) În cazul în care cauza nu este de competența sa, completul căruia i-a fost repartizată cererea dispune, prin încheiere dată fără citarea părților, trimiterea dosarului completului specializat competent sau, după caz, secției specializate competente din cadrul instanței sesizate. Dispozițiile privitoare la necompetență și conflictele de competență se aplică prin asemănare.

(3) Când cererea nu îndeplinește cerințele prevăzute la art. 194-197, reclamantului i se vor comunica în scris lipsurile, cu mențiunea că, în termen de cel mult 10 zile de la primirea comunicării, trebuie să facă completările sau modificările dispuse, sub sancțiunea anulării cererii. Se exceptează de la această sancțiune obligația de a se desemna un reprezentant comun, caz în care sunt aplicabile dispozițiile art. 202 alin. (3).

(4) Dacă obligațiile privind completarea sau modificarea cererii nu sunt îndeplinite în termenul prevăzut la alin. (3), prin încheiere, dată în camera de consiliu, se dispune anularea cererii.

(5) Împotriva încheierii de anulare, reclamantul va putea face numai cerere de reexaminare, solicitând motivat să se revină asupra măsurii anulării.

(6) Cererea de reexaminare se face în termen de 15 zile de la data comunicării încheierii.

(7) Cererea se soluționează prin încheiere definitivă dată în camera de consiliu, cu citarea reclamantului, de către un alt complet al instanței respective, desemnat prin repartizare aleatorie, care va putea reveni asupra măsurii anulării dacă aceasta a fost dispusă eronat sau dacă neregularitățile au fost înlăturate în termenul acordat potrivit alin. (3).

(8) În caz de admitere, cauza se retrimite completului inițial investit.



1. Neîndeplinirea obligațiilor ce incumbă reclamantului. Sancțiune. Respectarea dreptului la un proces echitabil

Nu se încalcă dreptul la un proces echitabil dacă reclamantul nu completează cererea de chemare în judecată cu actele impuse de instanță, în condițiile art. 112 C. pr. civ. și art. 12 din Legea nr. 554/2004, împiedicând continuarea procesului, cu toate că i s-au adus la cunoștință completările ce se impun a fi făcute.

În privința art. 112 pct. 5 C. pr. civ., se constată că acest text legal se referă la cuprinsul cererii de chemare în judecată, și anume la unele dintre elementele de conținut ale cererii, respectiv arătarea dovezilor pe care se sprijină fiecare capăt de cerere.

Art. 12 din Legea contenciosului administrativ stipulează în termeni inderogabili că reclamantul trebuie să anexeze la acțiune copia actului pe care-l atacă sau, după caz, răspunsul autorității publice prin care i se comunică refuzul rezolvării cererii sale, iar în situația în care nu a primit răspuns, trebuie să depună la dosar copia cererii, certificată prin numărul și data înregistrării la autoritatea publică.

Instanța a analizat legalitatea încheierii de suspendare a judecării cauzei și din perspectiva prevederilor art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului, reținând că măsura dispusă nu este contrară exigențelor unui proces achitabil.

Astfel, reclamantul, aflat în stare de detenție, a fost adus în fața judecătorului, care i-a explicat că este obligatoriu a face completări cererii de chemare în judecată, iar mențiunile ce se cereau a fi făcute nu reprezentau în niciun caz obstacole în exercitarea drepturilor sale procesuale, ci presupuneau un efort minim pentru stabilirea cadrului procesual, inclusiv cine este pârât – cel căruia i s-a adresat reclamația administrativă.

În acest fel, reclamantului i s-a asigurat accesul concret și efectiv la judecător, care presupune ca justițiabilul „să beneficieze de o posibilitate clară și concretă de a contesta un act constituind o atingere adusă drepturilor sale” (*Bellet c. Franței*, 4 decembrie 1995), însă datorită poziției adoptate de reclamant, prima instanță nu a putut pronunța o sentință prin care litigiul să fie soluționat, sentință care să reprezinte un „răspuns

specific și explicit” la susținerile din cererea de chemare în judecată, prin aceasta, evident, neîncălcându-i-se accesul la justiție, consacrat de art. 21 din Legea fundamentală română (*C. Ap. Timișoara, s. com. cont. adm., dec. nr. 606/CA/R din 5 octombrie 2006, în Buletinul curților de apel nr. 1/2007, pp. 52-53*).

↳ **Notă:** Decizia citată a fost pronunțată sub imperiul Codului de procedură civilă din 1865. Pentru regimul juridic actual, a se vedea art. 200 NCPC.

2. Excepție de nelegalitate. Depunerea la dosar a actului administrativ contestat

În lipsa chiar a actului administrativ ce face obiectul excepției, nu este posibilă o analiză a legalității prevederilor acestuia, cum, de altfel, nu este posibilă nici exercitarea controlului judiciar al soluției pronunțate de instanța de fond, motiv pentru care urmează a fi admis recursul, casată încheierea atacată și, în temeiul art. 313 și art. 315 alin. (1) C. pr. civ., trimisă cauza spre rejudecare la aceeași instanță.

Rejudecarea excepției de nelegalitate, așa cum s-a arătat în cele ce precedă, se va realiza în prezența actului supus controlului de nelegalitate pe calea prevăzută de art. 4 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 4264 din 15 august 2005, în G.V. Bîrsan, B. Georgescu, Excepția de nelegalitate. Jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Ed. Hamangiu, București, 2006, pp. 52-54*).

Comentarii

Potrivit art. 150, corelat cu art. 194 lit. e) NCPC [anterior, art. 112 alin. (2) C. pr. civ. 1865], reclamantul are obligația de a anexa, la fiecare exemplar al cererii de chemare în judecată, copiile înscrisurilor de care înțelege a se folosi în proces, certificate pentru conformitate cu originalul. Art. 12 din Legea nr. 554/2004 nu constituie altceva decât o transpunere a normei generale procesual civile în materia contenciosului administrativ, concretizând înscrisurile ce trebuie depuse în raport cu specificul litigiului.

În cazul neîndeplinirii obligației impuse reclamantului, procedura de regularizare aplicabilă și sancțiunile procesuale ce pot interveni sunt cele prevăzute în art. 200 NCP, în măsura în care, în funcție de specificul tipului de acțiune exercitat, acestea sunt compatibile cu raportul de drept administrativ dedus judecării, așa cum prevede art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

Art. 13. Citarea părților, relații

(1) La primirea cererii, instanța dispune citarea părților și poate cere autorității al cărei act este atacat să îi comunice de urgență acel act, împreună cu întreaga documentație care a stat la baza emiterii lui, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei.

(2) În situația în care reclamant este un terț în sensul art. 1 alin. (2) sau când acțiunea este introdusă de Avocatul Poporului ori de Ministerul Public, instanța va cere autorității publice emitente să îi comunice de urgență actul atacat împreună cu documentația care a stat la baza emiterii lui, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei.

(3) În mod corespunzător situațiilor prevăzute la alin. (1) și (2), după caz, se procedează și în cazul acțiunilor care au ca obiect refuzul de rezolvare a cererii privind un drept recunoscut de lege sau un interes legitim.

(4) Dacă autoritatea publică nu trimite în termenul stabilit de instanță lucrările cerute, conducătorul acesteia va fi obligat, prin încheiere interlo-cutorie, să plătească statului, cu titlu de amendă judiciară, 10% din salariul minim brut pe economie pentru fiecare zi de întârziere nejustificată.



Legislație

◆ Sumar

Codul de procedură civilă: art. 153, art. 190, art. 191, art. 201, art. 202, art. 203.

◆ Extrase

Codul de procedură civilă (republicat în M. Of. nr. 247 din 10 aprilie 2015)

~ art. 153. *Obligația de a cita părțile*

(1) Instanța poate hotărî asupra unei cereri numai dacă părțile au fost citate ori s-au prezentat, personal sau prin reprezentant, în afară de cazurile în care prin lege se dispune altfel.

(2) Instanța va amâna judecarea și va dispune să se facă citarea ori de câte ori constată că partea care lipsește nu a fost citată cu respectarea cerințelor prevăzute de lege, sub sancțiunea nulității.

~ art. 190. *Stabilirea amenzii și despăgubirii*

Abaterea săvârșită, amenda și despăgubirea se stabilesc de către instanța în fața căreia s-a săvârșit fapta sau, după caz, de către președintele instanței de executare, prin încheiere executorie, care se comunică celui obligat, dacă măsura a fost luată în lipsa acestuia. Atunci când fapta constă în formularea unei cereri cu rea-credință, amenda și despăgubirea pot fi stabilite fie de instanța în fața căreia cererea a fost formulată, fie de către instanța care a soluționat-o, atunci când acestea sunt diferite.

~ art. 191. *Cererea de reexaminare*

(1) Împotriva încheierii prevăzute la art. 190, cel obligat la amendă sau despăgubire va putea face numai cerere de reexaminare, solicitând, motivat, să se revină asupra amenzii ori despăgubirii sau să se dispună reducerea acestora.

(2) Cererea se face în termen de 15 zile, după caz, de la data la care a fost luată măsura sau de la data comunicării încheierii.

(3) În toate cazurile, cererea se soluționează, cu citarea părților, prin încheiere, dată în camera de consiliu, de către un alt complet decât cel care a stabilit amenda sau despăgubirea.

(4) Încheierea prevăzută la alin. (3) este definitivă.

~ art. 201. *Fixarea primului termen de judecată*

(1) Judecătorul, de îndată ce constată că sunt îndeplinite condițiile prevăzute de lege pentru cererea de chemare în judecată, dispune, prin rezoluție, comunicarea acesteia către pârât, punându-i-se în vedere că are obligația de a depune întâmpinare, sub sancțiunea prevăzută de lege, care va fi indicată expres, în termen de 25 de zile de la comunicarea cererii de chemare în judecată, în condițiile art. 165.

(2) Întâmpinarea se comunică de îndată reclamantului, care este obligat să depună răspuns la întâmpinare în termen de 10 zile de la comunicare. Pârâtul va lua cunoștință de răspunsul la întâmpinare de la dosarul cauzei.

(3) În termen de 3 zile de la data depunerii răspunsului la întâmpinare, judecătorul fixează prin rezoluție primul termen de judecată, care va fi de cel mult 60 de zile de la data rezoluției, dispunând citarea părților.

(4) În cazul în care pârâtul nu a depus întâmpinare în termenul prevăzut la alin. (1) sau, după caz, reclamantul nu a comunicat răspuns la întâm-

pinare în termenul prevăzut la alin. (2), la data expirării termenului corespunzător, judecătorul fixează prin rezoluție primul termen de judecată, care va fi de cel mult 60 de zile de la data rezoluției, dispunând citarea părților.

(5) În procesele urgente, termenele prevăzute la alin. (1)-(4) pot fi reduse de judecător în funcție de circumstanțele cauzei.

(6) În cazul în care pârâtul domiciliază în străinătate, judecătorul va fixa un termen mai îndelungat, rezonabil, în raport cu împrejurările cauzei. Citarea se va face cu respectarea dispozițiilor art. 156.

~ art. 202. *Reprezentarea judiciară a părților în caz de coparticipare procesuală*

(1) În procesele în care, în condițiile art. 59, sunt mai mulți reclamânți sau pârâți, judecătorul, ținând cont de numărul foarte mare al acestora, de necesitatea de a se asigura desfășurarea normală a activității de judecată, cu respectarea drepturilor și intereselor legitime ale părților, va putea dispune, prin rezoluție, reprezentarea lor prin mandatar și îndeplinirea procedurii de comunicare a actelor de procedură numai pe numele mandatului, la domiciliul sau sediul acestuia.

(2) Reprezentarea se va face, după caz, prin unul sau mai mulți mandatar, persoane fizice ori persoane juridice, cu respectarea dispozițiilor privind reprezentarea judiciară.

(3) Dovada mandatului va fi depusă de către reclamânți în termenul prevăzut la art. 200 alin. (3), iar de către pârâți, odată cu întâmpinarea. Dacă părțile nu își aleg un mandatar sau nu se înțeleg asupra persoanei mandatului, judecătorul va numi, prin încheiere, un curator special, în condițiile art. 58 alin. (3), care va asigura reprezentarea reclamânților sau, după caz, a pârâților și căruia i se vor comunica actele de procedură. Măsura numirii curatorului se comunică părților, care vor suporta cheltuielile privind remunerarea acestuia.

~ art. 203. *Măsuri pentru pregătirea judecății*

(1) Judecătorul, sub rezerva dezbaterii la primul termen de judecată, dacă s-a solicitat prin cererea de chemare în judecată, va putea dispune citarea pârâtului la interogatoriu, alte măsuri pentru administrarea probelor, precum și orice alte măsuri necesare pentru desfășurarea procesului potrivit legii.

(2) În condițiile legii se vor putea încuviința, prin încheiere executorie, măsuri asigurătorii, precum și măsuri pentru asigurarea probelor.



Jurisprudență

1. Citarea părților. Autoritatea emitentă a actului administrativ fiscal

Potrivit art. 85 C. pr. civ., judecătorul nu poate hotărî asupra unei cereri decât după citarea părților, afară numai dacă legea nu dispune altfel.

Prin decizia a cărei anulare a solicitat-o intimatul-reclamant, D.G.F.P. Teleorman a soluționat contestația formulată pe cale administrativă împotriva deciziei de impunere anuală pe venit, întocmită de Administrația Finanțelor Publice Alexandria.

Datorită caracterului de plină jurisdicție al contenciosului administrativ român, soluționarea cererii formulate în justiție împotriva deciziei D.G.F.P. Teleorman implică o analiză a legalității și temeiniciei actului administrativ inițial (decizia de impunere), în temeiul art. 11 alin. (2) din Legea nr. 29/1990.

Conform art. 10 alin. (1) din Legea nr. 29/1990, la primirea acțiunii, instanța va dispune citarea părților și va putea cere autorității al cărei act este atacat să îi comunice de urgență acel act, împreună cu întreaga documentație care a stat la baza emiterii lui, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei.

Având în vedere că instanța de fond a soluționat pricina fără a dispune citarea Administrației Finanțelor Publice Alexandria, organul emitent al deciziei de impunere contestate, Curtea de Apel a admis recursul, pentru motivul prevăzut de art. 304 pct. 5 C. pr. civ., trimițând cauza spre rejudecare la aceeași instanță (*C. Ap. București, s. cont. adm., dec. nr. 430/2002, în Curtea de Apel București, Culegere de practică judiciară în materia contenciosului administrativ. 1999-2002, Ed. Rosetti, București, 2003, pp. 100-102*).

↳ **Notă:** Decizia a fost pronunțată sub imperiul Legii nr. 29/1990 și al Codului de procedură civilă din 1865, dar considerentele expuse își păstrează actualitatea, pentru că dispozițiile art. 10 alin. (1) din Legea nr. 29/1990 au fost preluate în cuprinsul art. 13 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, prevederile art. 11 alin. (2) din Legea nr. 29/1990 se regăsesc în art. 18 alin. (2) din noua lege, iar cele ale art. 85 C. pr. civ. 1865, în art. 153 NCP.

2. Interpretarea normelor speciale aplicabile în procedura contenciosului administrativ. Sarcina probei

Prevederile art. 12 și art. 13 din Legea nr. 554/2004 nu pot fi interpretate în mod univoc, în sensul unei răsturnări a sarcinii probei conform susținerilor recurente-reclamante.

În temeiul art. 13 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, atunci când reclamantul este chiar destinatarul actului atacat, instanța „poate cere” (fără a fi obligată să ceară) autorității al cărei act este atacat să comunice de urgență acel act, împreună cu întreaga documentație care a stat la baza emiterii lui, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei.

Legiuitorul a instituit această măsură din considerente ce țin de celebritatea procesului și de buna administrare a actului justiției, în scopul de a proteja particularul în litigiul cu administrația publică.

Reclamantul nu este însă exonerat de a face dovada cauzelor de nulitate și a vătămării pe care o invocă, deoarece actul administrativ se bucură, până la dovada contrară, de o prezumție de legalitate, de veridicitate și de autenticitate, care constituie fundamentul forței lui executorii (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 4261 din 21 noiembrie 2008).

3. Act administrativ prin care se dispune revocarea din funcție. Sarcina probei motivelor imputabile reclamantului. Obligația autorității emitente

Contrar susținerilor Ministerului Sănătății, nu destinatarului actului administrativ îi revine sarcina probei inexistenței motivelor imputabile, ci, dimpotrivă, autoritatea emitentă are sarcina de a demonstra conformitatea deplină a actului administrativ cu cerințele cumulative ale legii, depunând la dosar documentația avută în vedere, conform art. 13 din Legea nr. 554/2004 (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1304 din 3 martie 2011).



Repere ale jurisprudenței CEDO

Expulzarea unui cetățean străin. Neprezentarea documentației care a stat la baza ordonanței de expulzare. Accesibilitatea și previzibilitatea legii

În cauza *Kaya c. României* (cererea nr. 33970/05, Camera a treia, Hotărârea din 12 octombrie 2006)¹, reclamantul a denunțat o încălcare a

¹ www.csm1909.ro.

garanțiilor procedurale în caz de expulzare, invocând art. 1 al Protocolului nr. 7, care prevede următoarele:

„1. Un străin rezident cu acte în regulă pe teritoriul unui stat nu poate fi expulzat decât pentru executarea unei decizii luate în conformitate cu legea și trebuie să poată:

- a) să-și susțină motivele care pledează împotriva expulzării sale;
- b) să pună să i examineze cazul, și
- c) să fie reprezentat în aceste scopuri în fața autorității competente sau uneia sau mai multor persoane desemnate de această autoritate.

2. Un străin poate fi expulzat înainte de exercitarea drepturilor enumerate la paragraful 1 a), b) și c) al acestui articol atunci când această expulzare este necesară în interesul ordinii publice sau se bazează pe motive de siguranță națională”.

Curtea a constatat că, deși a fost expulzat de urgență din motive de siguranță națională, caz permis de paragraful 2 al art. 1, reclamantul era îndreptățit să se prevaleze, după expulzarea sa, de garanțiile enunțate la paragraful 1.

Prima garanție acordată persoanelor prevăzute de acest articol prevede că acestea nu pot fi expulzate decât „pentru executarea unei decizii în conformitate cu legea”.

Cuvântul „lege”, care desemnează legea națională, privește, după exemplul ansamblului dispozițiilor Convenției, nu numai existența unei baze în dreptul intern, ci are legătură și cu calitatea legii: el cere accesibilitatea și previzibilitatea acesteia, precum și o anumită protecție împotriva atingerilor arbitrare ale puterii publice aduse drepturilor garantate de Convenție.

Curtea a reiterat constatarea făcută cu prilejul examinării plângerii rezultate din art. 8 al Convenției, și anume că O.U.G. nr. 194/2002, care a constituit baza legală a expulzării reclamantului, nu i-a oferit garanții minime împotriva arbitrarului autorităților.

În consecință, deși expulzarea reclamantului a avut loc cu executarea unei decizii luate în conformitate cu legea, a existat încălcarea art. 1 al Protocolului nr. 7 din moment ce această lege nu corespunde cerințelor Convenției.

În această privință, Curtea a constatat, pe de o parte, că autoritățile nu au oferit reclamantului nici cel mai mic indiciu asupra faptelor ce i-au fost atribuite și, pe de altă parte, că parchetul nu i-a comunicat ordonanța pronunțată împotriva sa decât în ziua singurei audieri în fața curții de apel. De altfel, Curtea constată că instanța a respins orice cerere de amânare, împiedicând astfel avocatul reclamantului să studieze ordonanța menționată anterior și să aducă la dosar acte în sprijinul contestației îndreptate împotriva ei.

Amintind că orice dispoziție a Convenției sau a protocoalelor sale trebuie interpretată astfel încât să garanteze drepturi concrete și efective, și nu teoretice și iluzorii, Curtea a considerat, pe baza controlului pur formal efectuat de curtea de apel, în cazul în speță, că reclamantul nu a putut pune să i se examineze cu adevărat cazul în lumina motivelor care pledează împotriva expulzării sale.

↳ **Notă:** În același sens, a se vedea cauzele *Lupșa c. României*, *Ahmed c. României*.



Comentarii

1. Articolul 13 din Legea contenciosului administrativ reglementează o serie de măsuri privind citarea părților și pregătirea judecății, prin norme complementare celor corespunzătoare cuprinse în Codul de procedură civilă (art. 153, art. 201, art. 202, art. 203).

Distincțiile pe care primele două alineate le fac între situația în care reclamantul este destinatarul actului administrativ dedus judecății – când instanța *poate cere* autorității al cărei act este atacat să îi comunice de urgență acel act, împreună cu întreaga documentație care a stat la baza emiterii lui, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei – și situația în care acțiunea este formulată de un terț care se consideră vătămat, de Avocatul Poporului ori de Ministerul Public – când instanța *va cere* autorității publice emitente să îi comunice de urgență actul atacat împreună cu documentația care a stat la baza emiterii lui, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei – se justifică prin împrejurarea că destinatarului actului i se comunică actul administrativ, deci este în posesia acestuia și are obligația să îl depună, conform art. 12 din Legea nr. 554/2004.

Odată îndeplinite toate cerințele de regularitate a cererii de chemare în judecată, în ceea ce privește documentația care a stat la baza emiterii actului administrativ, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei, menționata distincție are o relevanță practică redusă, pentru că o cercetare judecătorească efectivă și aprofundată presupune ca judecătorul să aibă la dispoziție întreaga documentație pertinentă, deci este de așteptat ca dosarul administrativ să fie solicitat de fiecare dată, indiferent de calitatea reclamantului.

2. Amenda prevăzută de art. 13 alin. (4) este definită expres ca fiind o amendă judiciară, astfel încât împotriva încheierii de aplicare a amenzii se poate formula cerere de reexaminare în condițiile prevăzute de art. 191 NCPD.

Art. 14. Suspendarea executării actului

(1) În cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea, în condițiile art. 7, a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond. În cazul în care persoana vătămată nu introduce acțiunea în anularea actului în termen de 60 de zile, suspendarea încetează de drept și fără nicio formalitate.

(2) Instanța soluționează cererea de suspendare, de urgență și cu precădere, cu citarea părților.

(3) Când în cauză este un interes public major, de natură a perturba grav funcționarea unui serviciu public administrativ, cererea de suspendare a actului administrativ normativ poate fi introdusă și de Ministerul Public, din oficiu sau la sesizare, prevederile alin. (2) aplicându-se în mod corespunzător.

(4) Hotărârea prin care se pronunță suspendarea este executorie de drept. Ea poate fi atacată cu recurs în termen de 5 zile de la comunicare. Recursul nu este suspensiv de executare.

(5) În ipoteza în care se emite un nou act administrativ cu același conținut ca și cel suspendat de către instanță, acesta este suspendat de drept, în acest caz nu este obligatorie plângerea prealabilă.

(6) Nu pot fi formulate mai multe cereri de suspendare succesive pentru aceleași motive.

(7) Suspendarea executării actului administrativ are ca efect încetarea oricărei forme de executare, până la expirarea duratei suspendării.

◆ **Sumar:**

1. Codul de procedură fiscală adoptat prin O.G. nr. 92/2003: art. 215;
2. Codul de procedură fiscală adoptat prin Legea nr. 207/2015: art. 278.

◆ **Extrase****1. Codul de procedură fiscală adoptat prin O.G. nr. 92/2003 (republicat în M. Of. nr. 513 din 31 iulie 2007)**

~ art. 215 alin. (1)-(2). *Suspendarea executării actului administrativ fiscal*

(1) Introducerea contestației pe calea administrativă de atac nu suspendă executarea actului administrativ fiscal.

(2) Dispozițiile prezentului articol nu aduc atingere dreptului contribuabilului de a cere suspendarea executării actului administrativ fiscal, în temeiul Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările ulterioare. Instanța competentă poate suspenda executarea, dacă se depune o cauțiune de până la 20% din cuantumul sumei contestate, iar în cazul cererilor al căror obiect nu este evaluabil în bani, o cauțiune de până la 2.000 lei.

2. Codul de procedură fiscală adoptat prin Legea nr. 207/2015 (publicat în M. Of. nr. 547 din 23 iulie 2015, în vigoare începând cu data de 1 ianuarie 2016)

~ art. 278. *Suspendarea executării actului administrativ fiscal*

(1) Introducerea contestației pe calea administrativă de atac nu suspendă executarea actului administrativ fiscal.

(2) Dispozițiile prezentului articol nu aduc atingere dreptului contestatorului de a cere suspendarea executării actului administrativ fiscal, în temeiul Legii nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare. Instanța competentă poate suspenda executarea, dacă se depune o cauțiune, după cum urmează:

- a) de 10%, dacă această valoare este până la 10.000 lei;
- b) de 1.000 lei plus 5% pentru ceea ce depășește 10.000 lei;
- c) de 5.500 lei plus 1% pentru ceea ce depășește 100.000 lei;
- d) de 14.500 lei plus 0,1% pentru ceea ce depășește 1.000.000 lei.

(3) În cazul suspendării executării actului administrativ fiscal, dispusă de instanțele de judecată în baza prevederilor Legii nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, toate efectele actului administrativ fiscal sunt suspendate până la încetarea acestuia și obligațiile fiscale nu se înscriu în certificatul de atestare fiscală.

(4) Prin excepție de la prevederile art. 173, în cazul în care instanța judecătorească de contencios administrativ admite cererea contribuabilului/plătitorului de suspendare a executării actului administrativ fiscal potrivit prevederilor Legii nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, nu se datorează penalități de întârziere pe perioada suspendării. În cazul creanțelor administrate de organul fiscal local, pe perioada suspendării se datorează majorări de întârziere de 0,5% pe lună sau fracțiune de lună, reprezentând echivalentul prejudiciului.

(5) Suspendarea executării actului administrativ fiscal dispusă potrivit art. 14 din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, încetează de drept și fără nicio formalitate dacă acțiunea în anularea actului administrativ fiscal nu a fost introdusă în termen de 60 de zile de la data comunicării deciziei de soluționare a contestației.



Decizii ale Curții Constituționale

1. Accesul liber la o instanță. Dreptul la un proces echitabil

Prin *Decizia nr. 931 din 14 decembrie 2006, publicată în Monitorul Oficial nr. 42 din 19 ianuarie 2007*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, în raport cu prevederile art. 21 din Constituție, referitoare la accesul liber la justiție și dreptul la un proces echitabil.

Autorul excepției a susținut că admiterea unei cereri de suspendare a executării actului administrativ, fără ca pe rolul instanței să se afle o acțiune în anulare a acestuia, atrage, în mod automat, lipsa interesului părții de a mai introduce acțiunea în anulare, astfel încât actul este suspendat *sine die*. În opinia autorului excepției, dreptul la un proces echitabil este încălcat, pentru că textul legal în discuție pune la dispoziția părții vătămate un instrument juridic care îi permite prelungirea nejustificată a unui eventual proces și creează incertitudini cu privire la legalitatea actului administrativ.

În esență, Curtea Constituțională a reținut că neintroducerea de către persoana vătămată a acțiunii în anulare a actului administrativ a cărui suspen-

dare a obținut-o în prealabil în condițiile art. 14 alin. (1) din Lege nu poate avea semnificația unei încălcări a dreptului de acces la o instanță și a dreptului la un proces echitabil, pentru că într-o atare situație, autoritatea emitentă are posibilitatea ca, după trecerea termenului în care poate fi cerută anularea actului administrativ, să se adreseze instanței care a dispus suspendarea pentru a constata încetarea efectelor suspendării ca urmare a inacțiunii persoanei vătămate.

Aceste considerente au fost menținute și în *Decizia nr. 106 din 13 februarie 2007, publicată în M. Of. nr. 172 din 12 martie 2007*.

↳ **Notă:** Ambele decizii au avut în vedere forma inițială a art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, care avea următorul conținut: „În cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, o dată cu sesizarea, în condițiile art. 7, a autorității publice care a emis actul, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ până la pronunțarea instanței de fond”. Textul menționat a fost completat prin Legea nr. 262/2007 cu prevederea potrivit căreia „în cazul în care persoana vătămată nu introduce acțiunea în anularea actului în termen de 60 de zile, suspendarea încetează de drept și fără nicio formalitate”.

2. Accesul liber la justiție. Căile de atac

Prin *Decizia nr. 673 din 15 decembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial nr. 110 din 6 februarie 2006*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 în raport cu dispozițiile art. 21 și art. 129 din Constituție.

În motivarea deciziei, Curtea a reținut că posibilitatea persoanei vătămate de a obține suspendarea executării actului administrativ până la pronunțarea instanței de fond se justifică prin urgența și caracterul provizoriu al măsurii de suspendare a executării actului contestat și nu are nicio influență asupra soluționării fondului cauzei, nefiind de natură să încalce accesul liber la justiție.

Prevederea criticată a fost considerată conformă și dispozițiilor art. 129 din Constituție, referitoare la folosirea căilor de atac, pe care părțile le pot exercita în condițiile legii, stabilirea lor fiind de competența legiuitorului, și nu de nivelul Constituției.

S-a mai reținut că în Codul de procedură civilă este prevăzută și în alte materii posibilitatea încuviințării de către instanță a unor măsuri vremelnice în cazuri urgente, cum ar fi, de exemplu, art. 581, referitor la ordonanța președințială.

3. Dreptul de proprietate privată. Suspendarea autorizației de construcție

Prin *Decizia nr. 44 din 24 ianuarie 2006, publicată în Monitorul Oficial nr. 178 din 24 februarie 2006*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 14 alin. (1), (2) și (4) din Legea nr. 554/2004.

Autorul excepției a considerat că textele de lege criticate care conferă terților posibilitatea să solicite suspendarea efectelor unei autorizații de construire încalcă dispozițiile art. 44 alin. (1) și (2) din Constituție privind dreptul de proprietate privată, respectiv a atributelor acestui drept: folosința și dispoziția materială.

Respingând excepția, Curtea Constituțională a reținut că suspendarea prin hotărâre judecătorească a executării actului administrativ reprezintă o excepție de la regula executării din oficiu a actului administrativ și poate fi dispusă în condițiile prevăzute expres de lege: existența cazului bine justificat, prevenirea unei pagube iminente și dovada că persoana vătămată a formulat recursul prealabil la autoritatea emitentă a actului.

În aceste condiții, potrivit considerentelor deciziei, nu se poate reține încălcarea art. 44 alin. (1) și alin. (2) teza întâi din Legea fundamentală, deoarece posibilitatea suspendării executării autorizației de construire, ca de altfel și necesitatea obținerii acesteia, se încadrează în sfera limitelor dreptului de proprietate, stabilite prin lege, conform art. 44 alin. (1) din Constituție.

4. Dreptul la un proces echitabil. Egalitatea în fața legii

4.1. Prin *Decizia nr. 257 din 14 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial nr. 366 din 26 aprilie 2006*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 14 alin. (4) din Legea nr. 554/2004.

Autorul excepției a considerat că acest text aduce atingere dispozițiilor art. 16 și art. 21 din Constituție, prin aceea că „recunoașterea în favoarea autorității administrative a dreptului la recurs împotriva sentinței prin care s-a dispus suspendarea actului nelegal înfrânge egalitatea de tratament a persoanelor și principiul constituțional privind accesul liber la justiție, precum și dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil”.

În considerentele deciziei, Curtea Constituțională a reținut, în esență, că suspendarea actelor administrative poate fi dispusă numai în condițiile expres prevăzute de lege și reprezintă o situație de excepție, întrucât acestea se bucură de prezumția de legalitate. De asemenea, a reținut că „părțile beneficiază de toate garanțiile unui proces echitabil, inclusiv în ceea ce privește soluționarea cererii de suspendare a actelor administrative și a recursului împotriva soluției de suspendare a acestor acte”, în sensul art. 21 alin. (1) și (2) din Legea fundamentală.

Cu privire la pretinsa încălcare a art. 16 alin. (1) și (2) din Constituție, instanța de contencios constituțional a reținut că acest text consacră egalitatea cetățenilor în fața legii, și nu egalitatea dintre cetățeni și autoritățile publice.

Curtea a mai constatat că dreptul recunoscut autorității emitente de a declara recurs în 5 zile de la pronunțare împotriva hotărârii prin care s-a dispus suspendarea actelor administrative este în acord cu prevederile art. 126 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora competența instanțelor judecătorești și procedura de judecată sunt prevăzute numai prin lege, și cu cele ale art. 129 din Legea fundamentală, în conformitate cu care împotriva hotărârilor judecătorești părțile interesate și Ministerul Public pot declara recurs, în condițiile legii.

4.2. Prin *Decizia nr. 371 din 17 aprilie 2007, publicată în Monitorul Oficial nr. 321 din 14 mai 2007*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a art. 14 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, prin raportare la normele constituționale cuprinse în art. 16, referitor la egalitatea în drepturi, și în art. 21, privind accesul liber la justiție.

Autorul excepției a susținut că exercitarea căii de atac împotriva sentinței prin care instanța a dispus suspendarea executării actului administrativ situează autoritatea administrativă pe o poziție preferențială față de persoana vătămată prin acel act, ceea ce contravine principiului egalității, dreptului la un proces echitabil și liberului acces la justiție și lipsește de efecte juridice suspendarea obținută în prealabil, motivarea excepției sugerând că, în opinia autorului său, dreptul de a recurge la calea de atac a recursului ar trebui recunoscut numai persoanei vătămate prin actul administrativ, nu și autorității publice emitente.

Respingând excepția, Curtea a reținut că tocmai principiile și drepturile constituționale invocate de autorul excepției sunt cele care pretind și justifică instituirea măsurii criticate, pentru că principiul egalității de arme și al unui proces echitabil obligă ca în cadrul unui litigiu părțile să beneficieze de aceleași mijloace pentru apărarea dreptului sau interesului legitim pretins.

Din această perspectivă, autoritatea administrativă, ca și persoana vătămată beneficiază în egală măsură de dreptul de a contesta soluția instanței de judecată.

De asemenea, Curtea Constituțională a constatat că textul de lege contestat conține norme de procedură, care, potrivit art. 126 alin. (2) din Constituție, sunt stabilite de legiuitor, în considerarea unor situații speciale, fără a înfrânge drepturile și principiile fundamentale.

4.3. Prin *Decizia nr. 804 din 27 septembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial nr. 715 din 23 octombrie 2007*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 14 și art. 15 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

În opinia autorului excepției de neconstituționalitate, textele de lege criticate contravin următoarelor dispoziții din Legea fundamentală: art. 16 alin. (2), potrivit căruia nimeni nu este mai presus de lege, art. 21 alin. (3), referitor la dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil, art. 24, care garantează dreptul la apărare, art. 45 privind libertatea economică și art. 135 alin. (1) și alin. (2) lit. a), referitor la economia României și la obligația statului de a asigura libertatea comerțului, protecția concurenței loiale și crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție. În plus, autorul excepției invocă și încălcarea prevederilor art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale privind dreptul la un proces echitabil.

Examinând excepția de neconstituționalitate ridicată, Curtea a constatat că prin Legea nr. 262/2007 nu s-a modificat soluția legislativă de principiu a prevederilor din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 în redactarea criticată, și anume cele referitoare la suspendarea executării actului administrativ unilateral pe cale separată sau prin acțiune principală. Legea nr. 262/2007 nu a făcut altceva decât să clarifice și să detalieze condițiile procedurale corespunzătoare.

Curtea a mai constatat că asupra constituționalității dispozițiilor art. 15 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 s-a mai pronunțat într-o cauză în care erau formulate aceleași critici de neconstituționalitate și prin raportare la aceleași prevederi din Legea fundamentală, prin Decizia nr. 939 din 19 decembrie 2006, publicată în M. Of. nr. 74 din 31 ianuarie 2007, iar soluția pronunțată și argumentele pe care aceasta s-a întemeiat își mențin valabilitatea și în cauza de față.

5. Garantarea dreptului la apărare. Căile de atac

Prin Decizia nr. 108 din 13 februarie 2007, publicată în Monitorul Oficial nr. 172 din 12 martie 2007, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a art. 14 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, analizând conformitatea acestuia cu normele constituționale cuprinse în art. 21, privind accesul liber la justiție, art. 24 alin. (1), referitor la garantarea dreptului la apărare, și art. 129, privind utilizarea căilor de atac.

În esență, autorul excepției a susținut că din cauza necorelării termenului de recurs prevăzut de textul de lege criticat¹ (5 zile de la pronunțare) cu termenul de redactare și de motivare a hotărârii judecătorești prevăzut de art. 17 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 (10 zile de la pronunțare), părțile nu cunosc consi-

¹ Curtea a avut în vedere forma anterioară modificării Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 262/2007.

derentele supuse recursului și nu pot formula motivele de recurs, fiind lezate astfel în exercitarea efectivă a dreptului de acces liber la justiție, a dreptului la apărare și a dreptului de a folosi căile de atac.

Curtea a constatat că această critică este neîntemeiată, pentru că declararea recursului în termen de 5 zile de la pronunțare nu implică și obligația depunerii concomitente a motivelor de recurs.

Totodată, Curtea a reamintit că, în temeiul art. 126 alin. (2) din Constituție, procedura de judecată este prevăzută numai prin lege, iar legiuitorul, în considerarea unor situații speciale, poate adopta norme de procedură derogatorii de la dreptul comun, cu respectarea normelor și principiilor constituționale. O astfel de situație este determinată de necesitatea soluționării cu celeritate a cauzelor în domeniul contenciosului administrativ, potrivit unei proceduri speciale, care nu se abate de la exigențele drepturilor procesuale ale părților.

6. Principiul separației puterilor în stat. Dreptul la un proces echitabil

Prin *Decizia nr. 594 din 20 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial nr. 455 din 18 iunie 2008*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 14 alin. (1) și (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

În opinia autorului excepției de neconstituționalitate, textele de lege criticate contravin următoarelor dispoziții din Legea fundamentală: art. 1 alin. (4), care consacră principiul separației puterilor în stat, art. 21 alin. (3) privind dreptul părților la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil, art. 24, care garantează dreptul la apărare, și art. 124 alin. (1) și (2) privind înfăptuirea justiției.

Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a constatat că nu este încălcat principiul separației puterilor în stat, făcând referire la jurisprudența sa anterioară, concretizată, de exemplu, prin *Decizia nr. 637 din 3 octombrie 2006, publicată în M. Of. nr. 914 din 9 noiembrie 2006*, că „separația puterilor în stat nu înseamnă lipsa unui mecanism de control între puterile statului, dimpotrivă, presupune existența unui control reciproc, precum și realizarea unui echilibru de forțe între acestea. Actele puterii executive sunt cenzurate pe calea contenciosului administrativ, iar aceasta presupune, printre altele, și posibilitatea instanței de judecată de a suspenda executarea actului pretins nelegal, chiar cât timp autoritatea publică emitentă a actului atacat are încă facultatea de a dispune revocarea sau anularea acestuia, mai ales că în acest interval de timp actul în cauză își produce efectele. Această măsură reprezintă o garanție pentru respectarea drepturilor și libertăților cetățenești, precum și a valorilor constituționale”.

În ceea ce privește pretinsa neconstituționalitate a dispozițiilor art. 14 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, Curtea a constatat că prin soluționarea de urgență a cererii de suspendare a executării actului administrativ nu sunt afectate garanțiile ce caracterizează un proces echitabil într-o societate democratică, urgența fiind impusă tocmai de necesitate evitării eventualei produceri a unor consecințe negative ale suspendării executării actului. În plus, fiind citate, părțile își pot face apărările pe care le consideră necesare, personal sau prin avocat, și pot propune probele pe care le apreciază ca fiind utile, astfel încât nu se poate susține că textul de lege criticat ar nesocoti dispozițiile constituționale privind dreptul la un proces echitabil sau pe cele care garantează dreptul la apărare.



Doctrină

1. „Principiul legalității actelor administrative presupune atât ca autoritățile administrative să nu încalce legea, cât și ca toate deciziile lor să se întemeieze pe lege. El impune, în egală măsură, ca respectarea acestor exigențe de către autorități să fie în mod efectiv asigurată.

Suspendarea executării actelor administrative este un eficient instrument procedural aflat la îndemâna autorității emitente sau a instanței de judecată pentru a asigura respectarea principiului legalității: atâta timp cât autoritatea publică sau judecătorul se află în proces de evaluare, din punct de vedere legal, a deciziei contestate, este echitabil ca aceasta din urmă să nu-și producă efectele asupra celor vizați (...).

Analizând reglementarea aplicabilă în materie în țara noastră, putem aprecia că suspendarea implică un act administrativ susceptibil de a produce efecte juridice, prin urmare, un act administrativ intrat în vigoare. Prezumția de legalitate a actelor administrative acționează și determină nașterea obligației de executare în sarcina celor vizați de actul aflat în discuție.

Caracterul excepțional al acestei măsuri, care poate fi luată de autoritatea emitentă a actului, de autoritatea ierarhic superioară acesteia sau de instanța de contencios administrativ, poate fi explicat prin însăși rațiunea de a fi a administrației publice, aceea de a organiza executarea legii și de a o executa în mod concret. Aceasta implică existența continuității în activitatea sa, asigurată atât prin emiterea actelor administrative, cât și prin executarea lor din oficiu” (L. Vișan, D.I. Pasăre, *Cerințe normative și jurisprudențiale, europene și naționale în materia suspendării executării actelor administrative, în RDP nr. 3/2006, pp. 102-133*).

2. „Pentru a putea fi suspendată executarea actului, este necesar ca acesta să fie **susceptibil de executare**, cu alte cuvinte, să producă efecte în curs, a căror stopare să tindă a se realiza prin cerere. Prin urmare, nu poate fi suspendat un act administrativ care și-a epuizat efectele înainte de pronunțarea instanței, fie chiar și după sesizarea acesteia, deoarece ordinul emis de instanță se raportează la momentul pronunțării. *Exempli gratia*, executarea unei autorizații de construire nu poate fi suspendată după ce lucrările pe care aceasta le-a permis au fost realizate, efectele sale fiind epuizate, iar obiectul suspendării nemaexistând” (S.-L. Rus, *Suspendarea executării actului administrativ*, în RDC nr. 2/2007, pp. 9-20).

3. „Mai reținem că instanța trebuie să rezolve cererea de urgență, dar întotdeauna cu **citarea părților**.

S-a renunțat la reglementarea soluționării cererii «chiar și fără citarea părților» (din art. 9 al Legii nr. 29/1990, fosta lege a contenciosului administrativ – n.n.), care a devenit neconstituțională față de principiul introdus în art. 21 al Constituției, prin Legea de revizuire în 2003: «Părțile au dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil» [alin. (3)].

Nu poate fi vorba de un **proces echitabil** dacă o parte nu a fost citată, oricâtă urgență ar fi în rezolvarea acesteia” (A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ. Geneză și explicații*, Ed. Roata, București, 2004, p. 337).

4. „În aplicarea prevederilor art. 9 din Legea nr. 29/1990, precum și a prevederilor art. 14 și 15 din Legea nr. 554/2004, Instanța Supremă a statuat în mod constant că **existența condițiilor legale: cazul bine justificat și iminența producerii unei pagube, nu se prezumă, ci trebuie dovedite** de persoana lezată, care a solicitat suspendarea executării actului administrativ fiscal și care este datoare să propună și să administreze dovezi concludente din care să rezulte existența cumulativă a celor două condiții.

De asemenea, în legătură cu existența condiției privind iminența producerii unei pagube, Instanța Supremă a stabilit în mod constant că simpla executare a unui act administrativ fiscal nu produce prin ea însăși o pagubă, fiind necesar ca iminența producerii acesteia să fie dovedită de către partea interesată” (E. Albu, *Suspendarea executării actelor administrative fiscale. Aspecte teoretice și practice*, în RDC nr. 7-8/2006, pp. 135-151).



1. Natura juridică

1.1. Caracterul executoriu al actului administrativ

(...) actul administrativ se bucură de prezumția de legalitate (...) și este el însuși titlu executoriu, neexecutarea lui fiind contrară unei bune ordini juridice, într-un stat de drept cu o democrație constituțională.

În consecință, suspendarea actului administrativ, ca operație juridică de întrerupere vremelnică a efectelor acestuia, apare ca o situație de excepție de la regula executării din oficiu (*executio ex officio*) (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 321 din 19 ianuarie 2007, nepublicată).

1.2. Suspendarea executării actului administrativ. Definiție. Scop

Suspendarea executării actului administrativ este o măsură provizorie de întrerupere sau de amânare a efectelor manifestării de voință a autorității publice, menită să asigure protecția juridică a persoanei potențial vătămate, până la evaluarea legalității deciziei administrative de către instanța de contencios administrativ (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 4543 din 2 noiembrie 2012, nepublicată).

2. Obiectul cererii de suspendare a executării

2.1. Act administrativ cu executare *uno actu*. Cerere de suspendare a executării. Admisibilitate

Conform unei reguli de interpretare logică a legii civile (în sens larg), o normă juridică trebuie să fie interpretată în sensul producerii de efecte juridice, iar nu în sensul golirii ei de conținut.

De aceea, prevederile art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 nu pot fi interpretate în sensul unei inadmisibilități *de plano* sau a lipsei de obiect a cererii de suspendare a unui act administrativ cu executare *uno actu*, interpretarea contrară ducând la golirea de conținut și lipsirea de finalitate a normei menționate, în condițiile în care majoritatea covârșitoare a actelor administrative o constituie cele de acest tip.

În plus față de aceste considerente de ordin general, Înalta Curte constată că, în pofida susținerilor recurentului-pârât, la data pronunțării sentinței ordinul nu-și produsese încă efectul eliberării din funcție, pentru că nu era împlinit termenul de preaviz. Așa fiind, măsura dispusă se înca-

drează în cazul tipic de amânare a producerii efectelor unui act administrativ, excluzând ideea lipsei de obiect a cererii intimatului-reclamant (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2558 din 14 mai 2010).

↳ **Notă:** În contextul judecării unei cereri de suspendare a executării, distincția dintre actele administrative cu executare „dintr-odată” și actele administrative cu executare succesivă prezintă relevanță în verificarea caracterului iminent al pagubei. În acord cu punctul de vedere exprimat în decizia selectată, considerăm că, dincolo de amintita distincție, care nu poate fi absolutizată, evaluarea făcută de instanță trebuie să aibă în vedere obiectul și efectele propriu-zise ale actului administrativ, pentru că nu se poate pune semnul egalității între, de exemplu, un ordin de numire sau de eliberare a unei persoane dintr-o funcție publică și o autorizație de construire ori o dispoziție de demolare deja executate.

2.2. Suspendarea executării unui contract administrativ. Inaplicabilitatea procedurii reglementate în art. 14-15 din Legea contenciosului administrativ

În conformitate cu prevederile art. 14 din Legea nr. 554/2004, republicată, în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, se poate cere de către persoana vătămată suspendarea executării *actului administrativ unilateral*, până la pronunțarea instanței de fond.

Din cuprinsul acestei prevederi rezultă fără echivoc că poate fi solicitată numai suspendarea executării *actelor administrative cu caracter unilateral*, ceea ce semnifică totodată că nu pot face obiectul unei astfel de măsuri contractele administrative, care, deși au fost asimilate de Legea nr. 554/2005 actelor administrative, nu au caracter unilateral, păstrându-și natura juridică de acte bilaterale sau multilaterale, după caz.

Cum în cauza de față s-a solicitat suspendarea punerii în executare a dispoziției prin care s-a dispus rezilierea de drept a celor două contracte de gestionare, Înalta Curte apreciază că nu este îndeplinită cerința primordială prevăzută de textul de lege invocat, vizând natura actului administrativ față de care astfel de cereri pot fi formulate, în temeiul art. 14 din Legea nr. 554/2004.

Contractele de gestionare nr. 240 din 23 noiembrie 2000 și, respectiv, nr. 243 din 23 noiembrie 2000 a fondurilor de vânatoare, în ciuda naturii lor administrative, în sensul art. 2 lit. c) din Legea nr. 554/2004, nu sunt în mod evident acte administrative unilaterale, astfel că situația premisă ce atrage incidența temeiului legal invocat nu este realizată (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 226 din 20 ianuarie 2009*).

2.3. Cerere având ca obiect suspendarea executării unei ordonanțe de urgență. Inaplicabilitatea procedurii reglementate în art. 14-15 din Legea contenciosului administrativ

Ordonanțele de urgență nu intră în categoria actelor administrative, acestea fiind emise ca urmare a delegării legislative în favoarea Guvernului, reglementată de art. 115 din Constituție, adică fie printr-o lege specială de abilitare a Guvernului, emisă de Parlament în domenii care nu fac obiectul legilor organice – art. 115 alin. (1) din Constituție –, fie „în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată” – art. 115 alin. (4) din Constituție.

Prin urmare, prin ordonanțele de urgență, Guvernul, ca putere executivă, exercită temporar, până la aprobarea de către Parlament, în condițiile legii fundamentale, atribuții de putere legiuitoare, ordonanțele de urgență având rang și putere de lege până la validarea lor de către puterea legislativă – Parlamentul României –, astfel că nu pot forma obiectul acțiunilor de contencios administrativ (nici de anulare și nici de suspendare, nefiind permis a se suspenda un act a cărui legalitate nu poate fi verificată pe fond), întrucât ordonanțele de urgență ale Guvernului nu sunt acte administrative, ci legi, a căror valabilitate în timp este condiționată de aprobarea Parlamentului.

Art. 9 din Legea nr. 554/2004 invocat de recurentă nu are aplicabilitate în speță, deoarece acesta privește posibilitatea de a invoca excepția de neconstituționalitate a unei ordonanțe de Guvern sau a unor dispoziții dintr-o ordonanță de Guvern, odată cu acțiunea în anulare formulată de cei pretins vătămați în drepturile sau interesele lor legitime de acest act administrativ – art. 9 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 –, or, așa cum deja s-a arătat, ordonanțele de urgență au regimul juridic al unei legi temporare și nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ.

Art. 9 alin. (4) și (5) din Legea nr. 554/2004 reglementează posibilitatea indemnizării celor prejudiciați prin acte administrative sau ordonanțe de urgență declarate neconstituționale, recurenții neaflându-se nici în această ipoteză.

În concluzie, în mod corect prima instanță a stabilit că *nu poate fi suspendată executarea unui act normativ care nu este un act administrativ, fiind emis de Guvern în exercitarea atribuțiilor legislative delegate, întrucât acest act nu poate fi cenzurat pe calea contenciosului administrativ*, astfel că nici măsura suspendării executării actelor administrative reglementată în cadrul procedurii de contencios administrativ de art. 14 din Legea nr. 554/2004 nu poate fi aplicată (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2340 din 15 mai 2012).

2.4. Cerere de suspendare. Obiect. Decret de abrogare a grațierii individuale. Inadmisibilitate

Instanța de contencios administrativ poate suspenda executarea unui act administrativ unilateral, în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente.

Abrogarea constituie o modalitate de încetare a efectelor unui act de putere publică, fiind atributul exclusiv al autorității care a adoptat actul.

Actul de abrogare a decretului de grațiere nu este act administrativ, ci este expresia unei competențe proprii, de natură constituțională, a Președintelui României, astfel încât cererea de suspendare este inadmisibilă (C. Ap. Craiova, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 100 din 11 martie 2005, în Curtea de Apel Craiova, Buletinul jurisprudenței, Culegere de practică judiciară, 2005, Ed. Lumina Lex, București, 2006, pp. 30-33, rezumat de E. Canțăr).

3. Condițiile suspendării. Cazul bine justificat

3.1. Elemente definitorii. Înlăturarea prezumției de legalitate a actului administrativ

(...) este evident că existența unui caz bine justificat care să înfrângă principiul potrivit căruia actul administrativ este executoriu din oficiu impune existența unei îndoieli puternice asupra prezumției de legalitate de care se bucură un act administrativ care este emis în baza legii și pentru

executarea acesteia (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1390 din 20 aprilie 2006, nepublicată).

↳ **Notă:** Decizia este anterioară modificării Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 262/2007. În forma actuală, art. 2 alin. (1) lit. t) definește cazul bine justificat drept împrejurarea legată de starea de fapt și de drept, de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ.

3.2. Elemente pe baza cărora se apreciază cazul bine justificat. Neprejudicarea fondului cauzei

Pentru a înlătura, chiar și temporar, regula executării imediate și din oficiu a actului administrativ, prin suspendarea acestuia, instanța nu poate aprecia discreționar (arbitrar – n.n.) necesitatea unei asemenea măsuri, ci doar prin raportare la probele administrate în cauză, care trebuie să ofere suficiente indicii aparente de răsturnare a prezumției de legalitate, fără a se analiza, pe fond, conținutul actului administrativ (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 433 din 25 ianuarie 2007, nepublicată).

3.3. Ordin de modificare a raportului de serviciu. Nemotivarea actului administrativ. Caz bine justificat

Motivarea actului administrativ este esențială pentru exercitarea controlului de legalitate pe care îl îndeplinesc instanțele de judecată, iar în cauză este impusă chiar de dispozițiile art. 91 alin. (4) din Legea nr. 188/1999, care stabilesc că „mutarea temporară pe o altă funcție publică se dispune motivat”.

Simpla indicare a unor texte legale, art. 87 alin. (1) lit. a) și alin. (2) lit. d), ca și art. 91 alin. (3) din Legea nr. 1999, nu satisface imperativul motivării, în contextul în care examinarea legalității actului nu se realizează doar formal, prin raportare la normele aplicabile, ci și din punctul de vedere al oportunității adoptării soluției administrative respective, în cadrul marjei de apreciere de care beneficiază autoritățile publice.

Ca urmare, contrar susținerilor recurente, și instanța de recurs consideră că în cauză există o îndoială puternică și evidentă asupra prezumției de legalitate pe care se fundamentează caracterul executoriu al actului administrativ analizat.

În lipsa indicării motivelor concrete care au determinat recurenta să dispună schimbarea temporară a unui element definitoriu al raportului de serviciu: locul muncii, obligându-l pe funcționarul public să se mute de la Timișoara la Buzău, instanța nu poate verifica dacă în speță s-au respectat cerințele impuse de dispozițiile art. 87 din Legea nr. 188/1999.

Comunicarea ulterioară a motivelor, prin cele două adrese indicate de recurentă, nu suplinește obligativitatea motivării, legalitatea actului administrativ apreciindu-se prin raportare la situația existentă la momentul emiterii lui (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2276 din 30 aprilie 2010*).

3.4. Act administrativ fiscal. Suspendarea executării. Criterii pentru identificarea cazului bine justificat. Principiul proporționalității

Simpla constatare că reclamanta a formulat critici la adresa actului administrativ fiscal nu este aptă să conducă la răsturnarea prezumției de legalitate pe care se fondează caracterul executoriu al acestuia.

Înalta Curte reține că aceste critici vizează în special modul în care organele de control fiscal au calculat profitul impozabil și, corelativ, impozitul pe profit suplimentar, TVA și impozitul pe dividende, neluând în considerare contractele de asociere în participațiune, respectiv prestări servicii încheiate cu terțe societăți comerciale, cu privire la care s-a considerat că nu s-au prezentat documente justificative.

Or, clarificarea acestor aspecte care țin de interpretarea dispozițiilor legale aplicabile și de valoarea probatorie a înscrisurilor prezentate nu se poate realiza pe calea sumară a procedurii reglementate de art. 14 alin. (1) C. pr. civ., ci doar în cadrul acțiunii având ca obiect anularea actului administrativ fiscal, adică la fondul cauzei.

Jurisprudența constantă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, secția contencios administrativ și fiscal, în această materie (relevantă, de exemplu, prin dec. nr. 550/2009, nr. 3322/2009, nr. 3543/2009, nr. 4027/2009, nr. 4169/2009) este în sensul că nu orice dubiu în privința legalității unui act administrativ demonstrează îndeplinirea „cazului bine justificat”, ci, dimpotrivă, au această aptitudine doar îndoielile serioase, determinate, spre exemplu, de nemotivarea actului, de emiterea lui de către un organ incompetent, de întemeierea acestuia pe texte legale abrogate, neconstituționale ori în mod evident inaplicabile etc.

Respectarea principiului proporționalității în această materie și punerea în balanță, pe de o parte, a interesului statului care execută un act ce se bucură de prezumția de legalitate, fără a fi afectat de vădite neregularități, și, pe de altă parte, a interesului particularului care nu se prevalează de apărări de natură a crea o îndoială serioasă în privința legalității acestuia conduc, de asemenea, la concluzia că nu există temeiuri pentru ca în această etapă să se acorde suspendarea executării (ICCJ, *s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3854 din 24 septembrie 2010*).

3.5. Cazul bine justificat. Noțiune. Aparența de nelegalitate. Norme de drept material

În speță, prima instanță a reținut că nu există o aparență de nelegalitate a procedurii de efectuare a inspecției fiscale, în raport cu prevederile art. 104 alin. (1) și art. 105 alin. (5) C. pr. fisc., dar nu a analizat în niciun fel, considerând că excedează procedura sumară a suspendării de executare, aspectele de drept substanțial referitoare la calitatea de persoană impozabilă și la calificarea juridică a tranzacțiilor imobiliare efectuate de recurenta-reclamantă, prin prisma prevederilor art. 127 și art. 141 C. fisc., a normelor din legislația secundară în materie și a jurisprudenței naționale și europene relevante.

Este adevărat că în cadrul procedurii suspendării de executare nu se poate face o analiză aprofundată a conținutului raportului juridic dedus judecății, pentru a nu se prejudeca fondul cauzei, dar aceasta nu înseamnă că împrejurările de fapt sau de drept care ar putea crea o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ se limitează la dimensiunea formală a acesteia.

Dimpotrivă, aparența de nelegalitate poate viza și aspecte de drept material, esențial fiind ca motivele identificate să fie evidente, să nu implice examinarea fondului cauzei.

Curtea reține, în acest sens, că împrejurările ample și detaliat descrise în cererea de chemare în judecată și susținute prin înscrisurile depuse la dosar conturează o îndoială serioasă în ceea ce privește aplicarea art. 127 C. fisc. în perioada supusă inspecției fiscale, îndoială decurgând din lipsa de coerență a conduitei autorităților fiscale, cu consecința imposibilității contribuabililor de a-și orienta propria conduită într-o manieră adecvată, fiind încălcat astfel principiul certitudinii impunerii, conform căruia legiui-

torului – atunci când elaborează norma fiscală – și autorității – atunci când aplică norma pentru determinarea sarcinii fiscale – le revin sarcina să nu ajungă la interpretări arbitrare și să stabilească în mod precis termenele, modalitatea și sumele de plată pentru fiecare plătitor, pentru ca aceștia să poată urmări și înțelege sarcina fiscală ce le revine, precum și să poată determina influența deciziilor de management financiar asupra sarcinii lor fiscale (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2749 din 1 iunie 2012*).

3.6. Aparența de nelegalitate. Norme de drept material. Limitele cercetării judecătorești

Fără îndoială, așa cum în mod judicios arată recurentul-reclamant, aparența de nelegalitate nu se limitează la verificarea regularității procedurii administrative sau a dimensiunii formale a actului administrativ, ci poate fi circumscrisă unor motive ce țin de fondul raportului de drept administrativ, de legalitatea substanțială a actului supus evaluării.

Dar îndoiala serioasă asupra legalității actului administrativ trebuie să fie evidentă, să poată fi decelată cu ușurință printr-o cercetare sumară a aparenței dreptului, pentru că în cadrul procedurii suspendării executării, pe calea căreia pot fi dispuse numai măsuri provizorii, nu este permisă prejudecarea fondului litigiului.

Din această perspectivă, instanța de control judiciar constată ca fiind fundamentată aprecierea primei instanțe, în sensul că, în raport cu natura pricinii, cercetarea aspectelor de nelegalitate legate de aplicarea legii în timp, inexistența calității de subiect activ al faptei anticoncurențiale, impactul pe piața relevantă sau proporționalitatea măsurii necesită un probatoriu complex și o analiză aprofundată, ce poate fi efectuată numai în cadrul litigiului de fond (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1786 din 24 martie 2011*).

3.7. Eliberare din funcția publică. Act administrativ emis în aplicarea unor ordine privind reorganizarea internă a autorității publice, nepublicate în Monitorul Oficial. Scopul publicării. Inexistența cazului bine justificat

Conform acestei norme juridice [art. 2 alin. (1) lit. t) din Legea nr. 554/2004 – n.n.], există un caz bine justificat dacă din datele speței pot fi identificate anumite împrejurări de fapt sau de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă asupra legalității actului administrativ,

împrejurări care pot fi lesne decelate la nivelul aparenței dreptului, fără a se prejudeca fondul cauzei.

Cu referire concretă la argumentele invocate de reclamantă și rezumate la pct. I.1 din prezenta decizie și la criticile formulate de recurenta-pârâtă împotriva sentinței adoptate de judecătorul fondului, fără a păși la efectuarea unei analize care ar depăși limitele sumare ale procedurii suspendării executării actului administrativ, Înalta Curte reține că scopul publicării unei norme administrative în Monitorul Oficial, în temeiul art. 11 din Legea nr. 24/2000, este acela de a o aduce la cunoștința destinatarilor. Or, intimata-reclamantă, în calitate sa de funcționar public în cadrul unei structuri a autorității vamale, pe care a deținut-o până la eliberarea din funcție, nu poate pretinde necunoașterea Ordinelor nr. 2406 și nr. 2407/2011, prin care au fost aprobate structurile organizatorice și statele de funcții ale Autorității Naționale a Vămirilor și ale structurilor deconcentrate ale acestora, precum și regulamentele pentru organizarea și desfășurarea examenului de testare profesională a funcționarilor publici și personalului contractual, de vreme ce și-a exprimat opțiunea pentru un post din noua structură organizatorică și s-a înscris la examenul de testare profesională, contestând actul de eliberare din funcție după ce a fost respinsă la testare.

De aceea, cel puțin la nivelul aparenței dreptului, contrar concluziei judecătorului primei instanțe, Înalta Curte constată că nu există un indiciu de nelegalitate fundamentat pe ideea nepublicării celor două ordine în Monitorul Oficial (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 527 din 2 februarie 2012*).

4. Condițiile suspendării. Paguba iminentă

4.1. Societate de asigurări. Retragera autorizației de funcționare.

Paguba iminentă

(...) prin publicarea deciziei de retragere a autorizației de funcționare în Monitorul Oficial se creează societății de asigurare un prejudiciu de imagine pe piața asigurărilor, periclitându-se grav relațiile de colaborare cu brokerii, precum și raporturile contractuale cu persoanele asigurate (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1220 din 27 februarie 2007, nepublicată*).

4.2. Suspendarea executării actului administrativ. Condiții. Iminența producerii unei pagube. Scopul măsurilor provizorii

Posibilitatea producerii unei pagube este o chestiune de fapt, lăsată de legiutor la aprecierea judecătorului.

Actele administrative sunt executorii din oficiu și, dacă judecătorul constată că executarea ar putea provoca o pagubă celui căruia i se adresează actul, el este în drept să îl suspende. Măsura suspendării are caracter de protecție împotriva eventualelor abuzuri sau excesului de putere pe care îl pot săvârși autoritățile în raport cu particularii.

Legiutorul a prevăzut suspendarea ca măsură de protecție a particularului, pentru că în sistemul nostru constituțional și legislativ, justiția este singura autoritate abilitată să hotărască definitiv asupra legalității și temeiniciei actului administrativ împotriva căruia s-a exercitat procedura prealabilă.

Suspendarea este instituția prin care legiutorul a înțeles să asigure protecția persoanelor fizice și juridice, în raport cu autoritățile publice, ale căror acte sunt executorii de drept, cu scopul de a evita exercitarea de către autoritățile publice a prerogativelor pe care le au, în mod discreționar (*C. Ap. Craiova, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 961 din 4 octombrie 2005, în Curtea de Apel Craiova, Buletinul jurisprudenței, Culegere de practică judiciară, 2005, Ed. Lumina Lex, București, 2006, pp. 30-33*).

↳ **Notă:** Conotația pe care termenul „discreționar” a primit-o în decizia menționată impune unele precizări.

Noțiunea de „putere discreționară” se referă la marja de apreciere de care dispune administrația în exercitarea prerogativelor sale, limitele acestei marje fiind prevăzute de lege. În cadrul marjei de apreciere, autoritatea are libertatea de a alege soluția care corespunde cel mai bine interesului public ce trebuie ocrotit.

Excesul de putere sau abuzul de drept al administrației intervine atunci când dreptul de apreciere al autorităților publice a fost exercitat prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor, conform definiției legale cuprinse în art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004.

Prin urmare, în dreptul administrativ, noțiunea de „discreționar” nu semnifică un comportament ilegal ori arbitrar și nu se confundă cu „abuzul”¹.

4.3. Act administrativ fiscal. Suspendarea executării. Paguba iminentă

Referitor la condiția pagubei iminente, definită în art. 2 alin. (1) lit. ȝ) din Legea nr. 554/2004 ca fiind prejudiciul material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public, Înalta Curte reține, pe de o parte, că recursul nu cuprinde critici concrete în acest sens și, pe de altă parte, că judecătorul fondului a indicat în detaliu împrejurările rezultate din probele cauzei pe baza cărora și-a format convingerea că executarea debitului fiscal s-ar repercuta negativ asupra activității societății și asupra celor 168 de angajați, pentru care nu ar mai putea fi asigurate fondurile necesare plății salariilor, mai cu seamă în condițiile actuale de criză economică.

Reglementarea prin art. 117 C. pr. fisc. a restituirii plăților nedatorate nu poate goli de conținut instituția juridică a suspendării executării actelor administrative, concepută ca o măsură de protecție a drepturilor și intereselor particularilor, atunci când acestea sunt supuse unui risc iminent de vătămare și, în același timp, ca o cale de evitare a exercitării abuzive a prerogativelor autorităților publice (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 611 din 5 februarie 2010*).

5. Procedura de judecată

5.1. Procedura aplicabilă. Inadmisibilitatea ordonanței președințiale

Având în vedere că instituția suspendării actului administrativ are o reglementare specială, cuprinsă într-o lege derogatorie de la dreptul comun, Curtea reține că instituției suspendării nu-i pot fi aplicate dispozițiile art. 582 C. pr. civ., deoarece, pe de o parte, aceste din urmă dispoziții sunt la rândul lor speciale, așa încât nu se pot completa cu alte dispoziții speciale, iar, pe de altă parte, sunt incidente și prevederile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, potrivit cărora în litigiile în contencios administrativ nu-și găsesc aplicarea normele privind ordonanțele

¹ A se vedea, în acest sens: A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, pp. 41-51; R.A. Lazăr, *op. cit.*, pp. 162-180; R.A. Lazăr, *Relația legalitate – oportunitate în statul de drept*, în C. Jud. nr. 9/2003, pp. 105-109; D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. II, pp. 26-29.

președințiale și cele care vizează executarea silită, deoarece sunt incompatibile (*C. Ap. Cluj, s. com. cont. adm. fisc., dec. nr. 1469 din 5 octombrie 2006, în Buletinul curților de apel nr. 1/2007, pp. 44-45*).

5.2. Suspendarea executării actului administrativ. Norme speciale, cu caracter derogatoriu

Existența unei reglementări cu caracter derogatoriu, consacrată prin dispozițiile Legii contenciosului administrativ, obligă partea interesată să urmeze procedura reglementată prin acest act normativ, și nu procedura prevăzută de normele dreptului comun, conținute în Codul de procedură civilă (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1648 din 15 martie 2005, în Buletinul Casației nr. 3/2005, pp. 9-10*).

5.3. Verificarea îndeplinirii condițiilor prevăzute de lege pentru suspendarea actului administrativ. Cerința neprejudecării fondului cauzei. Aparența dreptului. Limitele probațiunii

În speță, prima instanță a reținut în mod corect și cu o motivare ce întrunește toate cerințele impuse prin art. 261 alin. (1) pct. 5 C. pr. civ. că sunt suficiente indicii care să contureze aparența dreptului în favoarea reclamantei, în condițiile în care organele de inspecție fiscală au nesocotit intenția declarată a acesteia de a realiza o activitate taxabilă, deși demersurile efectuate, inclusiv cheltuielile angajate, au avut această finalitate – ipoteză avută în vedere în art. 153 alin. (1) C. pr. fisc. și pct. 66 alin. (2) din Normele metodologice aprobate prin H.G. nr. 44/2004.

În cadrul procedurii sumare a suspendării executării actului administrativ nu poate fi prejudecat fondul cauzei; de aceea, nici probatoriul administrat pentru stabilirea existenței unor indicii de răsturnare a prezumției de legalitate de care se bucură actul administrativ, nici analizei efectuate de instanță nu li se poate pretinde amploarea și profunzimea probelor și raționamentelor pe care se fundamentează o soluție pronunțată cu privire la acțiunea în anularea actului (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 4205 din 8 octombrie 2010*).

5.4. Judecarea cererii. Dreptul de apreciere al instanței

Cazul bine justificat și iminența unei pagube sunt analizate în funcție de circumstanțele concrete ale fiecărei cauze, fiind lăsate la aprecierea judecătorului, care nu poate efectua decât o analiză sumară a aparenței

dreptului, pe baza împrejurărilor de fapt și de drept prezentate de partea interesată, cu respectarea unui echilibru rezonabil între interesul public pe care autoritatea publică este obligată să îl îndeplinească și drepturile subiective sau interesele legitime private care pot fi afectate.

Cazul bine justificat poate fi reținut pe baza unor indicii de răsturnare a prezumției de legalitate, identificate dintr-un probatoriu căruia nu i se poate pretinde amploarea și consistența dovezilor ce urmează a fi administrate în cadrul acțiunii în anularea actului, pentru că în cadrul procedurii sumare a suspendării de executare nu poate fi prejudecat fondul litigiului (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2749 din 1 iunie 2012).

5.5. Hotărâre de respingere a cererii de suspendare a executării. Efecte. Autoritate de lucru judecat provizorie

Suspendarea executării actului administrativ este o măsură vremelnică, luată în cadrul unei proceduri în care nu se prejudică fondul cauzei și din acest motiv hotărârea pronunțată în temeiul art. 14 din Legea nr. 554/2004 se bucură de o autoritate de lucru judecat provizorie, care dăinuie atât timp cât se mențin împrejurările avute în vedere la pronunțarea ei (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1841 din 29 martie 2007, nepublicată).

6. Norme derogatorii

6.1. Suspendarea executării actului fiscal. Condiții speciale. Cauțiune. Quantum. Marjă de apreciere

În materie fiscală, condițiile prevăzute de art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004 se completează cu dispozițiile art. 185 (în prezent art. 215 – n.n.) alin. (2) C. pr. fisc., care instituie cerința consemnării unei cauțiuni de până la 20% din quantumul sumei contestate, iar în cazul cererilor al căror obiect nu este evaluabil în bani, a unei cauțiuni de până la 2.000 lei.

Instanța dispune astfel de o marjă de apreciere în cadrul căreia poate stabili cauțiunea, cu luarea în considerare a împrejurărilor concrete ale cauzei, legea prevăzând numai limita maximă a acesteia. În consecință, nu este fondată critica de nelegalitate privind fixarea unei cauțiuni cu mult sub pragul de 20% din suma contestată (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2137 din 20 aprilie 2007, nepublicată).



Repere ale jurisprudenței CJUE

Competența instanțelor naționale de a ordona măsuri provizorii pentru protejarea drepturilor particularilor

Prin hotărârea din 19 iunie 1990 pronunțată în cauza *The Queen c. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame LTD ș.a.*¹, soluționând cererea formulată în temeiul art. 177 din Tratatul CEE de către Camera Lorzilor pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare privind interpretarea dreptului comunitar, referitoare la competența instanțelor naționale de a ordona măsuri provizorii atunci când sunt în cauză drepturi recunoscute de normele comunitare, Curtea a decis că dreptul comunitar trebuie interpretat în sensul că instanța națională care, sesizată cu un litigiu privind dreptul comunitar, consideră că singurul obstacol ce o împiedică să dispună măsuri provizorii este o normă a dreptului național trebuie să înlăture aplicarea acestei norme.

În acest sens, Curtea a reținut că instanțelor naționale le revine obligația de a asigura protecția juridică ce decurge pentru justițiabili din efectul direct al dispozițiilor dreptului comunitar, fiind incompatibilă cu cerințele inerente înseși naturii dreptului comunitar, orice practică legislativă, administrativă sau judiciară care ar avea ca efect îngrădirea puterii judecătorului de a face tot ceea ce este necesar pentru a înlătura dispozițiile legislative naționale ce ar putea împiedica, chiar și numai temporar, aplicarea deplină a normelor comunitare.

Cu alte cuvinte, judecătorul național sesizat cu o acțiune aflată sub incidența normelor de drept comunitar este obligat să înlăture normele naționale care l-ar împiedica să ia măsuri provizorii, cu scopul de a garanta deplina aplicare a hotărârii instanței privind existența drepturilor invocate în virtutea dreptului comunitar.

Un argument în plus este conferit de sistemul instituit prin art. 177 din Tratatul CEE, al cărui efect util ar fi diminuat dacă instanța națională care amână pronunțarea unei hotărâri până ce Curtea răspunde întrebării preliminare nu ar putea dispune luarea de măsuri provizorii anterior acestui moment.

¹ C-213/1989, în G. Tudor, D. Călin, *op. cit.*, vol. II, pp. 403-410.



Comentarii

1. Natură juridică

Suspendarea executării actului administrativ este o operațiune de întrerupere temporară a efectelor unui act administrativ, care intervine la cererea părții interesate sau din oficiu, atunci când legea o prevede. Având în vedere forța executorie a actului administrativ, suspendarea este o măsură de excepție, cu caracter vremelnic, instituită pentru protecția provizorie a drepturilor și intereselor legitime ale destinatarului actului sau ale terților lezați, măsură care se justifică numai dacă actul administrativ conține dispoziții a căror îndeplinire ar produce consecințe greu sau imposibil de înlăturat în ipoteza în care acesta ar fi ulterior anulat prin hotărâre judecătorească.

Art. 14 din Legea nr. 554/2004 reglementează un caz de suspendare la cerere, dispusă de instanța de judecată, pe parcursul etapei procedurii prealabile administrative (recursul grațios sau recursul ierarhic).

2. Obiect

Alineatul (1) prevede expres că o cerere de suspendare a executării poate avea drept obiect numai **actele administrative unilaterale**, fără a se face distincție între actele administrative unilaterale individuale sau actele administrative unilaterale normative. Nu sunt supuse acestei proceduri contractele administrative, acte juridice bilaterale asimilate actului administrativ în temeiul art. 2 alin. (1) lit. c), dar în cazul lor se poate recurge la adoptarea unor măsuri provizorii în baza unor prevederi speciale (ex., art. 287⁷ din O.U.G. nr. 34/2006, în cazul contractelor de achiziție publică) sau pe calea ordonanței președințiale, pentru argumentele expuse în comentariul la art. 28.

3. Condiții

Suspendarea executării actului administrativ poate fi dispusă numai cu îndeplinirea cumulativă a condițiilor prevăzute de lege: existența unui caz bine justificat și necesitatea prevenirii unei pagube iminente. Acestor două condiții li se adaugă o a treia, de ordin procedural, dedusă din interpretarea logică a prevederii analizate, și anume condiția ca reclamantul să facă dovada declanșării procedurii prealabile administrative împotriva actului administrativ a cărui suspendare o solicită, conform regulilor generale cuprinse în art. 7 din Legea nr. 554/2004 sau în temeiul unor norme speciale, derogatorii, după caz.

Jurisprudența a cristalizat conținutul condiției „**cazului bine justificat**” încă din perioada anterioară modificării Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 262/2007, care a introdus, în premieră, definiția legală a noțiunii, în art. 2 alin. (1) lit. t): „cazuri bine justificate – împrejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ”.

Existența unui caz bine justificat poate fi reținută, așadar, dacă din împrejurările cauzei rezultă o îndoială puternică și evidentă asupra prezumției de legalitate, care constituie unul dintre fundamentele caracterului executoriu al actelor administrative.

Nu este suficient ca reclamantul să afirme existența unor motive de nelegalitate, ci trebuie să ofere unele elemente probatorii care, fără o cercetare aprofundată, să permită formarea unui dubiu (*serios*, după cum prevede legea) asupra legalității actului, un stadiu incipient al convingerii că, în final, este posibil ca prezumția de legalitate să fie răsturnată.

Atunci când vorbește despre „împrejurările legate de starea de fapt și de drept (...)”, legea un distinge între normele de procedură administrativă cărora le este supus actul și normele de drept material administrativ în aplicarea cărora a fost emis. De aceea, contrar unor opinii identificate în jurisprudență, considerăm că indiciile de nelegalitate pot viza încălcări atât ale normelor de drept procedural, cât și ale normelor de drept material; esențial este ca acestea să fie evidente, să poată fi identificate cu ușurință, la nivelul aparențelor.

În evaluarea împrejurărilor ce pot constitui cazuri bine justificate, pot prezenta relevanță și criterii cum sunt: natura propriu-zisă a măsurii dispuse de autoritatea publică, conduita ulterioară a destinatarului actului, posibilele efecte asupra unor raporturi juridice conexe.

Paguba iminentă este definită de art. 2 alin. (1) lit. ș) ca fiind *prejudiciul material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public*.

Prima teză are în vedere daunele materiale care pot fi produse prin punerea în executare a actului administrativ.

Fără a absolutiza criteriul cantitativ constând în cuantumul obligației impuse reclamantului ori al pierderii pe care ar suferi-o în cazul executării actului administrativ, instanța trebuie să verifice gravitatea și iminența prejudiciului în funcție de toate circumstanțele pricinii, cu respectarea principiului proporționalității, luând în considerare natura propriu-zisă a măsurii administrative și contextul în care intervine (ex.,

situația financiară și familială a unei persoane, în cazul eliberării dintr-o funcție și a pierderii veniturilor aferente; ponderea sarcinii fiscale sau a amenzii aplicate unui operator economic în raport cu rezultatele financiare ale acestuia, existența unei situații de criză economico-financiară, impactul asupra angajaților, perturbarea unui anumit segment al pieței; în domeniul urbanismului, modificările în realitatea materială).

Teza a doua a definiției pagubei iminente are în vedere vătămările aduse interesului public, în accepțiunea unora dintre elementele definitorii cuprinse în art. 2 alin. (1) lit. r). Pe baza unei interpretări sistematice a art. 14 alin. (1) și art. 2 alin. (1) lit. ș) în corelație cu art. 8 alin. (1¹), considerăm ca un subiect de drept privat nu poate invoca această ipoteză în motivarea unei cereri de suspendare a executării unui act administrativ decât în subsidiar, în măsura în care perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public ar decurge în mod logic din vătămarea dreptului său subiectiv ori a interesului legitim privat.

4. Procedura de judecată

Analiza îndeplinirii condițiilor impuse de art. 14 din Legea nr. 554/2004 presupune numai efectuarea unei cercetări sumare a aparenței dreptului, întrucât în cadrul procedurii prevăzute de lege pentru suspendarea executării actului administrativ nu poate fi prejudecat fondul litigiului.

Procedura specială instituită de art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004 exclude aplicarea normelor privind ordonanța președințială, cuprinse în Codul de procedură civilă, în materia suspendării executării actelor administrative unilaterale.

Instanța competentă din punct de vedere material și teritorial se determină potrivit normelor de competență prevăzute de art. 10 din Legea nr. 554/2004 pentru judecarea acțiunii în anularea actului administrativ.

Cererea se judecă de urgență și cu precădere, cu citarea părților, fiind soluționată printr-o hotărâre executorie de drept și susceptibilă de recurs în termen de 5 zile de la comunicare. Spre deosebire de regimul stabilit de art. 20 alin. (2) pentru recursul exercitat împotriva hotărârii prin care se soluționează acțiunea în anularea actului, în materia analizată, recursul nu este suspensiv de executare.

În raport cu prevederile art. 424 NCP, hotărârea pronunțată în temeiul art. 14 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 este „sentință”, pentru că instanța se dezinvestește, rezolvând „fondul” cererii care are drept obiect suspendarea executării actului administrativ.

5. Cererea de suspendare a executării formulată de Ministerul Public

Legiuitorul a considerat oportun să prevadă expres atribuția Ministerului Public de a cere suspendarea actului administrativ normativ când în cauză este un interes public major, de natură a perturba grav funcționarea unui serviciu public administrativ. Demersul judiciar poate fi exercitat de Ministerul Public fie din oficiu, fie atunci când este sesizat de un alt subiect de drept. Plasarea acestei prevederi în conținutul art. 14 este discutabilă, pentru că suspendarea executării la cererea Ministerului Public nu poate fi asociată procedurii prealabile administrative, conform ipotezei-cadru a acestui articol, de vreme ce, potrivit art. 7 alin. (5), în cazul acțiunilor introduse de Ministerul Public nu este obligatorie procedura prealabilă.

6. Durata suspendării

Suspendarea dăinuie până la judecarea în primă instanță a acțiunii de fond având ca obiect anularea actului, dar în cazul admiterii acțiunii în primă instanță, suspendarea se prelungește de drept până la soluționarea definitivă a cauzei, conform art. 15 alin. (4).

Textul prevede „soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei”, dar, potrivit art. 8 din Legea nr. 76/2012, de la data intrării în vigoare a noului Cod de procedură civilă, referirile din cuprinsul actelor normative la hotărârea judecătorească „definitivă și irevocabilă” sau, după caz, „irevocabilă” se vor înțelege ca fiind făcute la hotărârea judecătorească „definitivă”.

Completarea art. 14 alin. (1) cu prevederea potrivit căreia „în cazul în care persoana vătămată nu introduce acțiunea în anularea actului în termen de 60 de zile, suspendarea încetează de drept și fără nicio formalitate” a avut ca scop acoperirea unei lacune a formei inițiale a legii¹, care, conform unor opinii exprimate în doctrină, prezenta riscul obținerii suspendării actului administrativ în faza procedurii prealabile administrative, fără ca partea să mai intenteze acțiunea în justiție în termenul prevăzut de lege². Conform art. 14 alin. (4), hotărârea prin care se pronunță suspendarea este executorie de drept, astfel că ter-

¹ Anterior Legii nr. 262/2007, textul menționat avea următorul cuprins: „(1) În cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, odată cu sesizarea, în condițiile art. 7, a autorităților publice care a emis actul, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ până la pronunțarea instanței de fond.

² A se vedea: D.C. Dragoș, *op. cit.*, 2005, p. 268 și D.C. Dragoș, *op. cit.*, 2009, p. 288.

menul de 60 de zile curge de la data pronunțării hotărârii de suspendare a executării, chiar dacă aceasta a fost dispusă în primă instanță.

Formularea generală a art. 14 alin. (1) teza finală nu acoperă însă toate situațiile în care, în virtutea unor norme ale legilor speciale, demersul judiciar nu poate fi încadrat în tiparul trasat prin art. 1, art. 7 și art. 8 din Legea nr. 554/2004.

Relevant în acest sens este exemplul actelor administrative fiscale, supuse unei proceduri administrative de contestare amplu și detaliat reglementate în art. 205 și urm. C. pr. fisc., procedură care se finalizează cu o decizie supusă controlului judecătoresc, conform art. 218 alin. (2) din același cod. Practica judiciară dezvoltată în aplicarea actualului Cod de procedură fiscală, adoptat prin O.G. nr. 92/2003, s-a cristalizat în sensul că instanța de contencios administrativ și fiscal se investește cu fondul litigiului fiscal numai dacă a fost emisă decizia de soluționare a contestației administrative, în caz contrar acțiunea fiind respinsă ca prematură sau ca inadmisibilă¹.

Autoritatea fiscală competentă are obligația de a soluționa contestația administrativă în termenul de 45 de zile de la înregistrare prevăzut în art. 70 C. pr. fisc. Numai că acest termen poate fi prelungit, în situațiile în care sunt necesare informații suplimentare relevante pentru luarea deciziei, cu perioada cuprinsă între data solicitării și data primirii informațiilor solicitate. De asemenea, art. 214 C. pr. fisc. permite autorității fiscale ca în anumite condiții să suspende procedura de soluționare a contestației. Aceste ipoteze reglementate de lege, cărora li se adaugă, în multe cazuri, tergiversarea nejustificată a derulării procedurii, fac ca în practica administrativă fiscală regula să fi devenit soluționarea contestațiilor peste termenul de 45 de zile menționat mai sus.

În acest context, considerăm că ori de câte ori autoritatea fiscală nu a emis decizia de soluționare a contestației în cadrul intervalului de 60 de zile de la data suspendării executării actului administrativ fiscal, reclamantului nu îi poate fi opusă teza finală a art. 14 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ în situația în care, în lipsa deciziei reglementate în art. 218 C. pr. fisc., nu s-a adresat instanței în acel termen. Interpretarea contrară ar impune persoanei care se consideră vătămată un demers judiciar formal, cu unicul scop de a nu pierde beneficiul suspendării, dar inutil în ceea ce privește tranșarea fondului raportului de drept fiscal litigios.

¹ Pentru unele nuanțe, a se vedea ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1163 din 25 februarie 2011, citată la Articolul 8, Jurisprudență, *supra*, pp. 264-265.

Începând cu data de 1 ianuarie 2016 va intra în vigoare Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, care – posibil ecou al semnalelor venite din practica administrativă și judiciară – oferă o rezolvare normativă acestei situații neclare sub imperiul Codului de procedură fiscală actual. În acest sens, art. 278 alin. (5) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală prevede expres, prin derogare de la dispozițiile art. 14 alin. (1) teza finală din Legea nr. 554/2004, că suspendarea executării actului administrativ fiscal dispusă potrivit art. 14 din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, încetează de drept și fără nicio formalitate dacă acțiunea în anularea actului administrativ fiscal nu a fost introdusă în termen de 60 de zile de la data comunicării deciziei de soluționare a contestației.

7. Suspendarea de drept

Pentru a oferi o protecție suplimentară contra abuzurilor administrației, art. 14 alin. (5), introdus prin Legea nr. 262/2007, instituie suspendarea *ope legis*, fără a fi necesar un demers al persoanei vătămate, în ipoteza în care, după pronunțarea unei hotărâri judecătorești prin care se dispune suspendarea executării unui act administrativ, se emite un nou act administrativ, cu același conținut ca cel suspendat de către instanță.

În practică s-a decis că acest text devine aplicabil atât atunci când noul act este emis de aceeași autoritate, cât și în situația în care autoritatea ierarhic superioară sau chiar o altă autoritate cu atribuții în același domeniu emite un act subsecvent primului, cu un conținut identic sau care produce aceleași efecte juridice¹. Un act administrativ se încadrează în ipoteza enunțată dacă produce efecte juridice similare primului act, asupra aceluiași destinatar, afectând obiectul sau conținutul raportului juridic inițial ori ale unui raport juridic în strânsă legătură cu acesta (ex., după suspendarea executării ordinului prin care Ministrul Justiției a dispus încetarea calității de executor judecătoresc, camera teritorială a executorilor judecătorești a emis o hotărâre prin care a impus destinatarului să predea ștampila, legitimația și lucrările în curs²).

¹ E. Marin, *Comentariu la decizia nr. 3699 din 17 septembrie 2010 a ICCJ, s. cont. adm. fisc.*, în RRDJ nr. 3-4/2010, pp. 74-83.

² C. Ap. Oradea, s. a II-a civ., cont. adm. și fisc., încheierea din 26 martie 2012, trimisă, în rezumat și cu comentariu aprobativ, de M. Ursuța, în RRDJ nr. 4/2012, pp. 125-128.

8. Formularea unor cereri succesive de suspendare a executării

Prin interzicerea formulării mai multor cereri de suspendare succesive, întemeiate pe aceleași motive, art. 14 alin. (6) are ca scop sancționarea exercitării abuzive a drepturilor procedurale ale reclamantului căruia i s-a respins o primă cerere de suspendare a executării. Hotărârea judecătorească are însă o autoritate de lucru judecat provizorie, astfel că partea poate cere din nou suspendarea pentru motive noi, apărute ori identificate după pronunțarea primei hotărâri.

9. Norme derogatorii

De la regimul instituit de art. 14 din Legea nr. 554/2004, dreptul comun în materia contenciosului administrativ, se poate deroga prin norme speciale, fie în sensul că suspendarea intervine de drept, fie prin instituirea unor condiții suplimentare.

Din prima categorie, este de menționat, cu titlu de exemplu, în materie fiscală, art. 206²⁸ alin. (8) C. fisc., în forma în vigoare până în anul 2011 [fostul art. 185 alin. (8)], care prevedea suspendarea de drept a efectelor juridice ale deciziei de suspendare, revocare sau anulare a autorizației de antrepozit fiscal, pe perioada soluționării contestației în procedura administrativă. În forma actuală, textul a căpătat un conținut opus („Contestarea deciziei de suspendare, revocare sau anulare a autorizației de antrepozit fiscal nu suspendă efectele juridice ale acestei decizii pe perioada soluționării contestației în procedură administrativă”), dar o prevedere de acest gen nu poate fi interpretată în sensul înlăturării aplicabilității art. 14 din Legea nr. 554/2004, nefăcând decât să întărească ideea că suspendarea executării nu mai intervine *ope legis*.

În cea de-a doua categorie de norme derogatorii se încadrează art. 215 C. pr. fisc., potrivit căruia introducerea contestației pe calea administrativă de atac nu suspendă executarea actului administrativ fiscal. Dispozițiile acestui articol nu aduc atingere dreptului contribuabilului de a cere suspendarea executării actului administrativ fiscal, în temeiul Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004. Instanța competentă poate suspenda însă executarea, numai dacă se depune o cauțiune de până la 20% din suma contestată, iar în cazul cererilor al căror obiect nu este evaluabil în bani, o cauțiune de până la 2.000 lei.

Dacă reclamantul nu se conformează obligației de consemnare a cauțiunii, cererea se respinge ca inadmisibilă. În practica ICCJ s-a decis că, în situația în care la judecata în fond a cererii de suspendare

instanța a eludat necesitatea depunerii cauțiunii, omițând să impună părții îndeplinirea acestei condiții de admisibilitate a cererii, sau a apreciat eronat că nu este necesară depunerea cauțiunii, nefiind imputabilă părții, neregularitatea poate fi complinită în recurs.

Art. 15. Solicitarea suspendării prin acțiunea principală

(1) Suspendarea executării actului administrativ unilateral poate fi solicitată de reclamant, pentru motivele prevăzute la art. 14, și prin cererea adresată instanței competente pentru anularea, în tot sau în parte, a actului atacat. În acest caz, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ atacat, până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei. Cererea de suspendare se poate formula odată cu acțiunea principală sau printr-o acțiune separată, până la soluționarea acțiunii în fond.

(2) Dispozițiile art. 14 alin. (2)-(7) se aplică în mod corespunzător.

(3) Hotărârea dată cererii de suspendare este executorie de drept, iar introducerea recursului, potrivit art. 14 alin. (4), nu suspendă executarea.

(4) În ipoteza admiterii acțiunii de fond, măsura suspendării, dispusă în condițiile art. 14, se prelungește de drept până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei, chiar dacă reclamantul nu a solicitat suspendarea executării actului administrativ în temeiul alin. (1).



Legislație

◆ Sumar

1. Legea nr. 50/1991: art. 12; 2. Legea concurenței nr. 21/1996: art. 49; 3. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25/2002: art. 7; 4. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002: art. 85.

◆ Extrase

1. Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții (republicată în M. Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004)

~ art. 12 – (1) Autorizațiile de construire sau de desființare, emise cu încălcarea prevederilor legale, pot fi anulate de către instanțele de contencios administrativ, potrivit legii. Anularea autorizațiilor de construire sau de desființare poate fi cerută, în condițiile legii, și de către prefect, inclusiv

la sesizarea expresă a organelor de control ale Inspectoratului de Stat în Construcții.

(2) O dată cu introducerea acțiunii se pot solicita instanței judecătorești suspendarea autorizației de construire sau desființare și oprirea executării lucrărilor, până la soluționarea pe fond a cauzei.

2. Legea nr. 21/1996 a concurenței (republicată în M. Of. nr. 240 din 3 aprilie 2014)

~ art. 49 – (1) Deciziile adoptate de Consiliul Concurenței în aplicarea prevederilor art. 8, 13, 25 alin. (3¹) lit. c), art. 44 și 45 vor fi motivate și comunicate părților în termen de maximum 120 de zile de la deliberare. Deciziile Consiliului Concurenței pot fi atacate în contencios administrativ la Curtea de Apel București, în termen de 30 de zile de la comunicare.

(2) Instanța poate dispune, la cerere, suspendarea executării deciziei atacate. În cazul amenzilor, suspendarea se va dispune doar cu condiția plății unei cauțiuni stabilite conform prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu privire la creanțele bugetare.

(3) Ordinul privind declanșarea unei investigații, prevăzută de lege, se poate ataca numai odată cu decizia prin care se finalizează investigația.

3. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25/2002 privind aprobarea Statutului Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare (publicată în M. Of. nr. 226 din 4 aprilie 2002)

~ art. 7 alin. (6)-(7). *Prerogativele și actele C.N.V.M.*

(...)

(6) C.N.V.M. poate realiza, la cerere sau din oficiu, interpretarea oficială a tuturor reglementărilor emise de aceasta, aplicabile entităților reglementate și supravegheate.

(7) C.N.V.M. este singura autoritate în măsură să se pronunțe asupra considerentelor de oportunitate, evaluărilor și analizelor calitative care stau la baza emiterii actelor sale, prevăzute la alin. (1) și (2). În caz de litigiu, actele individuale emise de către C.N.V.M. cu privire la interpretările prevăzute la alin. (6) pot fi atacate cu contestație la Secția de contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel București. Hotărârea pronunțată este definitivă. Până la pronunțarea hotărârii judecătorești, executarea actelor C.N.V.M. nu se suspendă.

4. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România (republicată în M. Of. nr. 421 din 5 iunie 2008)

~ art. 85. *Contestarea deciziei de returnare*

(1) Decizia de returnare prevăzută la art. 83 alin. (1) poate fi contestată în termen de 10 zile de la data comunicării la curtea de apel în a cărei rază de competență teritorială se află structura Inspectoratului General pentru Imigrări care a emis decizia de returnare. Instanța soluționează contestația în termen de 30 de zile de la data primirii acesteia. Hotărârea instanței este definitivă.

(2) Decizia de returnare prevăzută la art. 83 alin. (2) poate fi contestată în termen de 3 zile de la data comunicării la instanța prevăzută la alin. (1) dacă străinul nu este luat în custodie publică ori la curtea de apel în a cărei rază de competență teritorială se află centrul de cazare dacă străinul este luat în custodie publică. Instanța soluționează contestația în termen de 5 zile de la data primirii acesteia. Hotărârea instanței este definitivă.

(3) Contestațiile prevăzute la alin. (1) și (2) suspendă executarea obligației de returnare. În cazul străinilor care solicită emiterea unei decizii de returnare înainte de a fi depistați cu ședere ilegală sau a străinilor declarați indezirabili, contestațiile prevăzute la alin. (1) și (2) nu suspendă executarea obligației de returnare.

(4) Contestarea deciziei de returnare formulată de către străinul luat în custodie publică nu suspendă măsura luării în custodie publică.

(5) Străinul care contestă decizia de returnare are dreptul de a obține consiliere juridică, reprezentare și asistență lingvistică pe cheltuială proprie.

(6) Străinului care contestă decizia de returnare îi sunt aplicabile dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 51/2008 privind ajutorul public judiciar în materie civilă, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 193/2008, cu modificările și completările ulterioare, fără îndeplinirea condițiilor prevăzute la art. 2, 2¹ și 8¹ din respectiva ordonanță de urgență.



Decizii ale Curții Constituționale

1. Prin Decizia nr. 692 din 20 decembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial nr. 105 din 3 februarie 2006, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a art. 15 din Legea nr. 554/2004, reținând că posibilitatea recunoscută reclamantului de a solicita suspendarea executării actului administrativ unilateral prin cererea adresată instanței pentru anularea actului nu

crează, prin ea însăși, nicio discriminare, pentru că instanța poate dispune suspendarea ținând seama de toate drepturile și garanțiile procesuale ale părților.

Faptul că textul de lege criticat nu menționează criteriile pentru determinarea situațiilor în care poate fi suspendată executarea actului administrativ unilateral nu încalcă dreptul persoanei vătămate la un proces echitabil ori la soluționarea cauzei într-un termen rezonabil, deoarece suspendarea actului administrativ poate fi dispusă de instanța de judecată numai până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei.

2. Prin *Decizia nr. 464 din 6 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial nr. 604 din 12 iulie 2006*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 15 din Legea nr. 554/2004, prin raportare la dispozițiile art. 16 alin. (1) și (2) și ale art. 21 alin. (1), (2) și (3) din Constituție.

În esență, Curtea Constituțională a reținut că textul criticat reglementează suspendarea executării actului administrativ ca pe o situație de excepție, în considerarea prezumției de legalitate de care se bucură acest tip de acte juridice.

A mai reținut că art. 15 din Legea nr. 554/2004 se aplică tuturor celor aflați în ipoteza descrisă de norma în discuție, astfel încât nu instituie un tratament discriminatoriu în ceea ce privește subiectele de drept care solicită suspendarea executării actului administrativ, părțile beneficiind de toate garanțiile unui proces echitabil.

Art. 15 reglementează o situație diferită de cea avută în vedere de art. 3 alin. (3) din aceeași lege, referitoare la suspendarea de drept a actelor emise de autoritățile publice locale în situația atacării acestora de către prefect și a actelor autorităților publice centrale și locale prin care se încalcă legislația privind funcția publică, în situația atacării acestora de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici, aceste norme fiind instituite în considerarea efectelor pe care astfel de acte le-ar putea produce.

În acest sens, Curtea Constituțională a amintit că situațiile juridice diferite au impus soluții diferite și că principiul egalității în drepturi consacră egalitatea în drepturi a cetățenilor, iar nu egalitatea dintre persoanele juridice și autoritățile publice.



Doctrină

1. „Cererea de suspendare se poate formula odată cu acțiunea principală sau printr-o acțiune separată, însă numai până la soluționarea acțiunii în fond, fără a putea fi promovată o astfel de cerere în recurs.

În cazul suspendării cerute atunci când litigiul de fond este pendinte, indiferent de modalitatea concretă de formulare a cererii de suspendare, instanța va putea dispune suspendarea actului administrativ atacat până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei. Expresia «*va putea dispune*» are semnificația doar a atribuirii competenței de soluționare a cererii în favoarea instanței fondului și nu înseamnă că în acest caz instanța are prerogative distincte față de situația art. 14, în sensul că ar face o apreciere mai largă a oportunității suspendării, verificările și raționamentul său fiind aceleași. Pe de altă parte, nu înseamnă nici că ar avea o marjă de apreciere cu privire la intervalul de timp pe care suspendarea operează, așa cum s-ar părea *prima facie*. Suspendarea durează până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei, instanța neputând să stabilească un termen mai scurt” (S.-L. Rus, *Suspendarea executării actului administrativ, în RDC nr. 2/2007, pp. 9-20*).

2. „Legătura indisolubilă dintre acțiunea principală în anulare și cea accesorie de suspendare a actului rezultă din formularea art. 15 și confirmă practica anterioară anului 2004, consacrată prin decizii ale instanței noastre supreme, care a statuat că, în cazul renunțării reclamantului la acțiunea principală, cererea de suspendare rămâne fără obiect și va fi respinsă pe acest temei” (D.C. Dragoș, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, Ed. All Beck, București, 2005, pp. 268-269, și ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 290).



Jurisprudență

1. Cerere de suspendare a actului administrativ. Instanța competentă

Instanța competentă să soluționeze cererea de suspendare a actului administrativ, întemeiată pe art. 15 din Legea nr. 554/2004, este instanța investită cu acțiunea în anularea actului, în raport cu regulile instituite de art. 10 alin. (1).

Instanța competentă pentru soluționarea cererii de anulare a unui act emis de o autoritate publică locală este tribunalul, astfel încât și cererea privind suspendarea executării actului administrativ intră în competența aceleiași instanțe (C. Ap. Cluj, s. com. cont. adm. fisc., dec. nr. 229 din 29 iunie 2005, în Curtea de Apel Cluj, Buletinul jurisprudenței, 2005, Ed. Sfera, Cluj-Napoca, 2006, p. 460).

2. Cerere de suspendare a actului administrativ. Temei de drept

În condițiile existenței unei acțiuni în contencios administrativ, singurul temei în care se poate dispune suspendarea actului administrativ atacat

este dispoziția specială cuprinsă în Legea contenciosului administrativ, și nu dispozițiile referitoare la suspendarea executării silite, așa cum sunt ele reglementate în Codul de procedură civilă (*C. Ap. Cluj, s. com. cont. adm., dec. nr. 4120 din 3 iunie 2004, în Curtea de Apel Cluj, Buletinul jurisprudenței, 2004, Ed. Lumina Lex, București, 2005, pp. 393-395*).

↳ **Notă:** Decizia a fost pronunțată sub imperiul fostei legi a contenciosului administrativ (Legea nr. 29/1990), dar soluția își păstrează valabilitatea, deoarece condițiile prevăzute de art. 9 al Legii nr. 29/1990 se regăsesc și în actuala reglementare a instituției juridice a suspendării actului administrativ.

3. Obiectul cererii de suspendare a executării. Condiție de admisibilitate. Liberul acces la justiție. Examinarea naturii juridice a actului în cadrul procedurii prevăzute de art. 15 din Legea nr. 554/2004

Natura juridică administrativă a actului dedus judecății este o condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ.

Această concluzie se desprinde din interpretarea sistematică a prevederilor Legii nr. 554/2004, ce pun în aplicare normele cuprinse în art. 52 alin. (1)-(2) din Constituția României, conform cărora condițiile și limitele exercitării dreptului la acțiune al persoanei vătămate de o autoritate publică într-un drept sau într-un interes legitim se stabilesc prin lege organică.

Articolul 21 din Constituția României, care consacră accesul liber la justiție, nu poate fi interpretat în sensul imposibilității verificării condițiilor de admisibilitate a căii procedurale alese de parte pentru apărarea drepturilor, libertăților și intereselor sale legitime.

În acord cu principiile cristalizate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, Curtea Constituțională a statuat în mod constant că stabilirea unor condiționări pentru introducerea acțiunilor în justiție nu constituie o încălcare a dreptului de liber acces la justiție și la un proces echitabil în substanța sa, statul dispunând de o anumită marjă de apreciere în acest sens.

Deși procedura suspendării executării actului administrativ este caracterizată ca fiind o procedură sumară, în care se verifică numai aparența dreptului, nu poate fi acceptată ideea că judecătorul cererii de suspendare nu poate examina natura juridică a actului în litigiu.

Cererea de suspendare a executării, formulată în temeiul art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004, nu poate avea ca obiect decât un act administrativ, astfel încât condiția ca actul să fie administrativ constituie o premisă a însăși derulării acestei proceduri speciale (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2342 din 4 mai 2007, în RDP nr. 3/2007, pp. 112-116*).

4. Suspendarea executării actului administrativ. Scop. Protecția efectivă a drepturilor particularilor. Paguba iminentă. Sarcina probei. Scoaterea la licitație a unui spațiu comercial pentru care reclamanta are contract de închiriere

Cum, de regulă, introducerea acțiunii la instanța de contencios administrativ nu suspendă executarea actului administrativ contestat și având în vedere caracterul specific al actelor administrative pe care administrația este în drept să le pună în executare fără intervenția justiției, uneori devine necesară și utilă suspendarea executării actelor administrative, intervenția la timp a instanței putând oferi o protecție eficientă reclamantului.

Suspendarea executării actului administrativ are caracter facultativ pentru instanță, astfel că, pentru a fi dispusă, este necesar ca reclamanta să facă dovada că este amenințată, prin executarea actului, cu o vătămare iminentă.

Scoaterea la licitație a unui spațiu comercial asupra căruia reclamanta are un drept de locațiune creează pericolul producerii unei pagube iminente. Refuzul autorității publice de a recunoaște reclamantei perioada de închiriere rămasă din contract constituie o vătămare a dreptului dobândit prin contractul de închiriere (*C. Ap. Oradea, s. com. cont. adm. fisc., dec. nr. 197 din 16 septembrie 2005, în Curtea de Apel Cluj, Culegere de practică judiciară, 2005, Ed. C.H. Beck, București, 2006, pp. 240-243*).

5. Litigiu privind raportul de serviciu al funcționarului public. Art. 106 din Legea nr. 188/1999. Admisibilitatea cererii de suspendare a executării, formulată în temeiul art. 15 din Legea nr. 554/2004

Potrivit art. 106 alin. (1) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, „în cazul în care raportul de serviciu a încetat din

motive pe care funcționarul public le consideră netemeinice sau nelegale, acesta poate cere instanței de contencios administrativ anularea actului administrativ prin care s-a constatat sau s-a dispus încetarea raportului de serviciu, în condițiile și termenele prevăzute de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările ulterioare, precum și plata de către autoritatea sau instituția publică emitentă a actului administrativ a unei despăgubiri egale cu salariile indexate, majorate și recalculat, și cu celelalte drepturi de care ar fi beneficiat funcționarul public”.

Simpla lectură a textului normativ relevă, așadar, împrejurarea că pentru actele administrative privind încetarea raportului de serviciu, legea specială face trimitere expresă la condițiile și termenele prevăzute de actuala Lege-cadru a contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Contrar susținerilor recurentului-pârât Guvernul României, Înalta Curte constată că anterioritatea adoptării Legii nr. 188/1999 în raport cu Legea nr. 554/2004 nu prezintă niciun fel de relevanță în ceea ce privește raporturile dintre legea specială și legea generală în materia raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici, pentru că, prin modificarea și republicarea ulterioară a Statutului funcționarilor publici, legiuitorul a asigurat concordanța cu cadrul legislativ în vigoare, făcând trimitere la noua lege a contenciosului administrativ.

Judecătorul fondului a interpretat și aplicat corect prevederile art. 117 din Legea nr. 188/1999, conform cărora această lege se completează cu prevederile legislației muncii, precum și cu reglementările de drept comun civile, administrative sau penale, după caz, în măsura în care nu contravin legislației specifice funcției publice, nefiind identificate și demonstrate aspecte care să contureze o incompatibilitate a instituției juridice a suspendării actului administrativ cu legislația funcției publice.

Legea nr. 188/1999, în întregul său, califică actele privind nașterea, modificarea sau stingerea raportului de serviciu al funcționarului public drept acte administrative, astfel că, în lipsa unor norme derogatorii exprese, legislația specifică funcției publice se completează cu Legea contenciosului administrativ și în ceea ce privește suspendarea actului administrativ (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. 4293 din 22 septembrie 2011).

6. Cerere de suspendare a executării actului administrativ formulată în temeiul art. 15 din Legea nr. 554/2004. Distincția dintre căile procedurale reglementate în art. 14 și art. 15. Sensul interdicției prevăzute în art. 14 alin. (6) din Legea nr. 554/2004

Instanța de fond a respins în mod corect excepția lipsei de interes în formularea cererii de suspendare a executării întemeiate pe dispozițiile art. 15 din Legea nr. 554/2004, dată fiind distincția de regim juridic raportată la durata efectelor celor două forme de suspendare a executării reglementate de actul normativ în discuție.

Suspendarea de executare dispusă în temeiul art. 14 din Legea nr. 554/2004 durează până la soluționarea fondului cauzei în primă instanță [art. 14 alin. (1)], în timp ce suspendarea dispusă în temeiul art. 15 durează până la soluționarea irevocabilă a cauzei. La data pronunțării sentinței atacate, încă nu fusese pronunțată o soluție asupra acțiunii în anularea actului administrativ în discuție.

Nu poate fi reținută o încălcare a prevederilor art. 14 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, pe de o parte, pentru că, după cum s-a menționat și la punctul anterior, cele două cereri au temeiuri juridice diferite și, pe de altă parte, pentru că sensul interdicției impuse de norma evocată este acela de a opri partea să reitereze aceleași motive atunci când i se respinge o cerere de suspendare a executării, ignorând efectul puterii de lucru judecat al hotărârii instanței.

Împrejurarea că voința legiuitorului a fost aceea de a permite formularea unei cereri întemeiate pe art. 15, chiar în condițiile în care există o hotărâre judecătorească prin care s-a dispus suspendarea executării în temeiul art. 14, rezultă din însuși modul de redactare al alin. (4) al art. 15: „În ipoteza admiterii acțiunii de fond, măsura suspendării dispusă în condițiile art. 14 se prelungește de drept până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei, chiar dacă reclamantul nu a solicitat suspendarea executării actului administrativ în temeiul alin. (1)” (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1988 din 3 aprilie 2009, în RRDJ nr. 6/2009, pp. 86-89).

7. Cerere de suspendare a executării în temeiul art. 15 din Legea contenciosului administrativ. Recurs. Act administrativ în privința căruia acțiunea în anulare a fost între timp respinsă în primă instanță. Efectele hotărârii în evaluarea cazului bine justificat

Măsura suspendării actului administrativ se circumscrie noțiunii de „protecție provizorie” a drepturilor și intereselor particularilor până la momentul la care instanța competentă va censura legalitatea actului, consacrată prin mai multe instrumente juridice internaționale, atât în sistemul de protecție instituit în cadrul Consiliului Europei, cât și în ordinea juridică a Uniunii Europene.

Legea română corespunde recomandării Comitetului de Miniștri din cadrul Consiliului Europei, reținute în considerentele sentinței atacate, pentru că prevede, în art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004, atribuția instanței de contencios administrativ de a ordona măsuri vremelnice de suspendare a executării actului administrativ, atunci când drepturile sau interesele legitime ale particularilor sunt impuse unui risc iminent de vătămare, în scopul evitării exercitării abuzive a prerogativelor de care dispun autoritățile publice în contextul puterii lor discreționare.

Art. 14 din Legea nr. 554/2004 impune, în acest scop, îndeplinirea cumulativă a condiției existenței unui caz bine justificat și a iminenței unei pagube, conform definițiilor legale cuprinse în art. 2 alin. (1) lit. ș) și t) din același act normativ.

(...)

Prin prisma acestor condiții, soluția pronunțată de prima instanță și considerentele pe care s-a fundamentat aceasta sunt la adăpost de orice critică, pentru că s-a apreciat corect că motivele de nelegalitate circumscrise de recurentul-reclamant cazului bine justificat nu pot fi decelate printr-o verificare a aparenței dreptului, ci necesită o evaluare a aspectelor de fond, care ar depăși limitele procedurii sumare a suspendării de executare.

Ideea inexistenței unor indicii de nelegalitate a fost, de altfel, întărită și prin soluția pronunțată în primă instanță cu privire la acțiunea în anularea actului administrativ, respinsă ca neîntemeiată prin sentința nr. 3508 din 21 septembrie 2010. Deși, nefiind irevocabilă, această sentință are numai o putere de lucru judecat relativă, constituie un reper în verificarea apa-

renței de nelegalitate, pentru că judecătorul fondului a avut posibilitatea administrării și interpretării unor probe și a efectuării unei evaluări aprofundate, pe care mecanismul procesual al suspendării de executare nu o îngăduie (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2123 din 8 aprilie 2011).

8. Cerere de suspendare a executării în temeiul art. 15 din Legea contenciosului administrativ. Recurs. Act administrativ în privința căruia acțiunea în anulare a fost între timp admisă în primă instanță. Efectele hotărârii în evaluarea cazului bine justificat

Analizând situația concretă dedusă judecății, instanța de control judiciar constată că (...) s-a făcut dovada că, după pronunțarea sentinței atacate, a fost soluționat fondul acțiunii principale în anularea actului administrativ (...), acțiunea fiind admisă.

Această soluție pronunțată în primă instanță creează o puternică îndoială asupra prezumției de legalitate a actului administrativ, constituind un argument în sensul existenței cazului bine justificat, conform art. 2 alin. (1) lit. t) din Legea nr. 554/2004, de natură să atragă reformarea sentinței atacate și făcând de prisos analiza celorlalte susțineri și apărări ale părților (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 4752 din 29 martie 2013).



Repere ale jurisprudenței CJUE

1. Principiul protecției jurisdicționale. Protecția provizorie

În hotărârea pronunțată în data de 13 martie 2007 în cauza C-432, *Unibet (London) LTD c. Justitietiekanslern*¹, CJCE, Marea Cameră a reținut că în cazul în care, în virtutea dreptului intern aplicat în conformitate cu exigențele dreptului comunitar, nu există certitudinea admisibilității unei acțiuni ce urmărește garantarea respectării drepturilor pe care justițiabilul le are în temeiul dreptului comunitar, în virtutea principiului protecției jurisdicționale efective, se impune ca instanța națională să poată totuși încuviința măsurile provizorii necesare pentru a asigura protecția drepturilor menționate până la momentul în care instanța competentă se va

¹ În Revista română de drept comunitar nr. 4/2007, *Jurisprudența instanțelor comunitare*, selecție realizată de M. Banu, pp. 122-127.

pronunța asupra conformității prevederilor interne cu dreptul comunitar, astfel fiind garantată deplina eficacitate a hotărârii judecătorești ce se va pronunța.

În absența unui act normativ comunitar în materie, în ordinea juridică a fiecărui stat membru trebuie reglementate condițiile de încuviințare a măsurilor provizorii destinate să asigure apărarea drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul dreptului comunitar.

2. Suspendarea executării actelor instituțiilor Uniunii Europene. Condiții

În cauza *Abdirisak Aden e.a. c. Consiliului Uniunii Europene și Comisiei Europene* (T-306/01)¹, Tribunalul de primă instanță a fost investit cu o acțiune în anularea Regulamentului din 12 noiembrie 2001, prin care Comisia a adăugat o listă de nume ale unor persoane identificate de Comitetul privind sancțiunile contra regimului taliban, printre care se aflau și trei cetățeni suedezi, originari din Somalia, și o organizație suedeză, Al Barakaat International Foundation, care facilita transferul de fonduri către Somalia de la persoanele de origine somaleză, venind în completarea Regulamentului Consiliului din 6 martie 2001, ce prevede înghețarea tuturor fondurilor aparținând oricărei persoane fizice sau juridice, oricărui organism sau entitate desemnată de Comitetul privind sancțiunile contra regimului taliban.

La data de 8 martie 2002, reclamantii, cei trei cetățeni suedezi și organizația Al Barakaat International, au cerut suspendarea regulamentului comunitar din 6 martie 2001 privind înghețarea fondurilor.

Cererea secundară (accesorie) de suspendare a fost respinsă, cu motivarea că nu sunt întrunite condițiile pentru aplicarea măsurii provizorii de suspendare.

În acest sens, Tribunalul de primă instanță a considerat că reclamantii dispun de sumele de bani necesare acoperirii nevoilor elementare de trai pentru ei și pentru familiile lor și că încetarea activității fundației Al Barakaat nu poate fi considerată un prejudiciu grav, avându-se în vedere faptul că este o organizație fără scop lucrativ.

¹ www.csm1909.ro.

A fost avută în vedere și împrejurarea că aplicarea efectivă a regulamentelor din 6 martie 2001, respectiv din 12 noiembrie 2001 conferă un „plus” de eficiență acțiunii comunitare cu relevanță externă, în domeniul combaterii terorismului.



Comentarii

1. Articolul 15 din Legea nr. 554/2004 reglementează un caz de suspendare a executării actului administrativ la cerere, dispusă de instanța de judecată după declanșarea fazei judiciare a controlului de legalitate a actului administrativ.

2. Suspendarea executării poate fi solicitată fie printr-un capăt de cerere în acțiunea principală, fie printr-o cerere separată. Dreptul de formulare a cererii de suspendare este limitat în timp până la soluționarea acțiunii în primă instanță, astfel că nu se poate solicita suspendarea actului administrativ după dezinvestirea instanței de fond.

3. Motivele pentru care poate fi solicitată suspendarea sunt cele prevăzute de art. 14 din Legea nr. 554/2004: cazul bine justificat și prevenirea unei pagube iminente, iar procedura de judecată este cea reglementată de art. 14 alin. (2)-(7), la care art. 15 alin. (2) face trimitere expresă. Durata măsurii este însă diferită, executarea actului fiind suspendată până la soluționarea definitivă a cauzei.

4. Hotărârea dată asupra suspendării este executorie de drept și este supusă recursului în termen de 5 zile de la comunicare, fără a exista distincții, sub acest aspect, între încheierile prin care sunt soluționate cererile formulate în cadrul sau odată cu acțiunea principală, în același dosar, și situația în care cererea a fost formulată pe cale separată și a fost soluționată prin sentință, conform art. 424 NCPC.

5. Prevederile de genul celor cuprinse în art. 7 alin. (7) din O.U.G. nr. 25/2002 privind aprobarea Statutului Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare (*Până la pronunțarea hotărârii judecătorești, executarea actelor C.N.V.M. nu se suspendă*) nu fac decât să întărească regula potrivit căreia introducerea unei acțiuni în contencios administrativ nu are efect suspensiv de executare *ope legis*, actul administrativ având caracter executoriu din oficiu. Astfel de dispoziții legale nu pot fi interpretate însă în sensul că în cauzele respective nu se poate solicita

suspendarea executării actului administrativ în condițiile prevăzute de art. 15 din Legea nr. 554/2004.

Prin legi speciale se poate deroga de la regula expusă mai sus, în sensul că se poate prevedea caracterul suspensiv de executare al acțiunii [ex., art. 84 alin. (3) teza întâi din O.U.G. nr. 194/2002 – în cazul contestării deciziei de returnare].

Art. 16. Introducerea în cauză a funcționarului

(1) Cererile în justiție prevăzute de prezenta lege pot fi formulate și personal împotriva persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere. În cazul în care acțiunea se admite, persoana respectivă poate fi obligată la plata despăgubirilor, solidar cu autoritatea publică pârâtă.

(2) Persoana acționată astfel în justiție îl poate chema în garanție pe superiorul său ierarhic, de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul.



Legislație

◆ Sumar

1. Legea nr. 188/1999: art. 76; 2. Codul de procedură civilă: art. 72-74.

◆ Extrase

1. **Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici (republicată în M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007)**

~ art. 76 – (1) Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim se poate adresa instanței judecătorești, în condițiile legii, împotriva autorității sau instituției publice care a emis actul sau care a refuzat să rezolve cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim.

(2) În cazul în care acțiunea se admite și se constată vinovăția funcționarului public, persoana respectivă va fi obligată la plata daunelor, solidar cu autoritatea sau instituția publică.

(3) Răspunderea juridică a funcționarului public nu se poate angaja dacă acesta a respectat prevederile legale și procedurile administrative aplicabile autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea.

2. Codul de procedură civilă (republicat în M. Of. nr. 247 din 10 aprilie 2015)

~ art. 72. Condiții

(1) Partea interesată poate să cheme în garanție o terță persoană, împotriva căreia ar putea să se îndrepte cu o cerere separată în garanție sau în despăgubiri.

(2) În aceleași condiții, cel chemat în garanție poate să cheme în garanție o altă persoană.

~ art. 73. Formularea cererii. Termene

(1) Cererea va fi făcută în forma prevăzută pentru cererea de chemare în judecată.

(2) Cererea făcută de reclamant sau de intervenientul principal se va depune cel mai târziu până la terminarea cercetării procesului înaintea primei instanțe.

(3) Cererea făcută de pârât se va depune în termenul prevăzut pentru depunerea întâmpinării înaintea primei instanțe, iar dacă întâmpinarea nu este obligatorie, cel mai târziu la primul termen de judecată.

~ art. 74. Procedura de judecată

(1) Instanța va comunica celui chemat în garanție cererea și copii de pe înscrisurile ce o însoțesc, precum și copii de pe cererea de chemare în judecată, întâmpinare și de pe înscrisurile de la dosar.

(2) Dispozițiile art. 64 și art. 65 alin. (1) și (2) se aplică în mod corespunzător.

(3) În termenul stabilit potrivit art. 65 alin. (3), cel chemat în garanție trebuie să depună întâmpinare și poate să formuleze cererea prevăzută la art. 72 alin. (2).

(4) Cererea de chemare în garanție se judecă odată cu cererea principală. Cu toate acestea, dacă judecarea cererii principale ar fi întârziată prin cererea de chemare în garanție, instanța poate dispune disjungerea ei pentru a o judeca separat. În acest din urmă caz, judecarea cererii de chemare în garanție va fi suspendată până la soluționarea cererii principale.



Decizii ale Curții Constituționale

Egalitatea în drepturi. Tratamente juridic justificat în mod rațional și obiectiv

Prin Decizia nr. 679 din 10 octombrie 2006, publicată în Monitorul Oficial nr. 939 din 21 noiembrie 2006, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 16 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, dispoziții pe care autorul excepției le-a considerat contrare prevederilor constituționale ale art. 16 alin. (1), ce consacră egalitatea în drepturi a cetățenilor.

În ceea ce privește susținerea potrivit căreia reglementarea criticată încalcă principiul egalității în fața legii și a autorităților publice, Curtea a reținut că, în conformitate cu jurisprudența sa și cu cea a CEDO (cauzele *Engel și alții c. Olandei*, 1976, *Marckx c. Belgiei*, 1979, *Moustaquim c. Belgiei*, 1991), egalitatea nu înseamnă uniformitate, fiind posibilă stabilirea unui tratament juridic diferit pentru situații diferite, când aceasta se justifică în mod rațional și obiectiv.

În acest sens, Curtea a observat că persoana fizică ce a elaborat, a emis sau a încheiat actul ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim este funcționar public și din acest motiv se află într-o situație specială, statutul său fiind unul special, reglementat de Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici.

Pornind de la ideea că elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori refuzul de a rezolva cererea petentului se realizează în exercitarea atribuțiilor profesionale ale funcționarului, Curtea a considerat că este firesc ca stabilirea răspunderii persoanei în cauză și, pe cale de consecință, obligarea ei la plata despăgubirilor solidar cu autoritatea publică să fie strâns legate de examinarea legalității actului administrativ și să urmeze aceeași procedură de judecată.

Curtea a mai reținut că procedura de judecată a cererilor în contencios administrativ este reglementată de art. 17-21 din Legea nr. 554/2004, dispoziții care constituie o garanție a aplicării principiului prevăzut de art. 6 par. 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, privind judecarea unei cauze în mod echitabil și într-un termen rezonabil, în scopul înlăturării oricăror abuzuri din partea părților, prin care s-ar tinde la tergiversarea nejustificată a soluționării unui proces.



Doctrină

1. „Este de reținut că formularea alin. (1) din art. 16 – *«dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat sau pentru întârziere»* – are un caracter general, fiind vorba **atât de prejudiciul material, cât și de cel moral**. Această concluzie de impune nu numai în virtutea tradiției, ci și în baza art. 18 alin. (3) din Lege, care reprezintă temeiul acordării de despăgubiri atât pentru «daunele materiale», cât și pentru «daunele morale» cauzate” (A. Iorgovan, *Considerații teoretice pe marginea unor soluții ale instanțelor de contencios administrativ, în RDP nr. 1/2006, pp. 73-87*).

2. „(...) este corectă ideea că «activarea» calității procesuale pasive a persoanei fizice vinovate de emiterea actului aparține reclamantului, însă, în egală măsură, este adevărat că în unele cazuri, în practică, acest lucru este destul de dificil de realizat de către reclamant, el putând identifica pe baza actului cel mult semnatarul acestuia. O asemenea identificare va putea fi făcută abia după ce instanța, chiar la cererea reclamantului cuprinsă în acțiune, va cere și va obține în condițiile art. 13 alin. (1) documentația care a stat la baza emiterii actului, precum și orice alte lucrări relevante pentru cauză. Fiind deci, în cele mai multe situații, într-o imposibilitate obiectivă și nedatorată de a indica la introducerea acțiunii și persoana (ele) din cadrul autorității vinovate de vătămarea sa, credem că reclamantului trebuie să i se dea posibilitatea de către instanță de a indica aceasta după ce probele prevăzute de art. 13 alin. (1) au ajuns la dosarul cauzei” [N. Scutea, M.M. Popa, *Unele controverse doctrinare privind Legea contenciosului administrativ la un an de la intrarea sa în vigoare (II), în RDP nr. 2/2006, pp. 84-101*].



Jurisprudență

1. Acțiune privind refuzul rezolvării unei petiții. Cadrul procesual. Părțile raportului de drept administrativ

O.G. nr. 27/2002, aprobată cu modificări prin Legea nr. 233/2002, definește, în art. 2, atât noțiunea de „petiție”, cât și părțile raportului juridic născut prin formularea petiției: „prin petiție se înțelege cererea, reclamația, sesizarea sau propunerea formulată în scris ori prin poștă electronică, pe care un cetățean sau o organizație legal constituită o poate adresa autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale,

companiilor și societăților naționale, societăților comerciale de interes județean sau local, precum și regiilor autonome, denumite în continuare autorități și instituții publice”.

Potrivit art. 8 alin. (1) din același act normativ, autoritățile și instituțiile publice sesizate au obligația să comunice petiționarului răspunsul în termen de 30 de zile de la data înregistrării petiției, indiferent dacă soluția este favorabilă sau nu.

Rezultă de aici că raportul de drept administrativ se stabilește între petiționar și autoritatea ori instituția publică, obligația de formulare a răspunsului revenind acesteia, iar nu persoanei fizice care îndeplinește funcția de conducător al autorității ori instituției publice.

La aceeași concluzie conduce și reglementarea pe care Legea nr. 554/2004 o dă cadrului procesual al acțiunii în contencios administrativ, în care funcționarul poate fi chemat în judecată exclusiv pentru plata de despăgubiri, în solidar cu autoritatea ori instituția publică, potrivit art. 16 din actul normativ menționat.

Potrivit art. 1 alin. (1), art. 8 și art. 18 din Legea nr. 554/2004, capătul de cerere principal vizând actul administrativ nelegal tipic sau asimilat (în cazul de față, obligarea pârâtului să răspundă la petiția nesoluționată) se formulează, întotdeauna în contradictoriu cu autoritatea ori instituția publică (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2842 din 1 iunie 2007, nepublicată. În același sens, a se vedea ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 5917 din 18 decembrie 2009*).

2. Acțiune în contencios administrativ. Calitatea procesuală a persoanelor care au contribuit la emiterea actelor ce formează obiectul judecății

Potrivit art. 16 din Legea nr. 554/2004, cererile în justiție pot fi formulate și personal împotriva persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul rezolvării unei cereri referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, dacă se solicită obligarea la plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat, solidar cu autoritatea publică pârâtă.

Persoanele fizice chemate în judecată de reclamant se încadrează în ipoteza textului de lege citat, fiind implicate, în virtutea funcției lor, în

emiterea a diferite acte ce au format obiect al judecății, conform detalierii cuprinse în cererea de chemare în judecată.

Prin urmare, soluția dată excepției lipsei calității procesuale pasive de prima instanță este corectă în raport cu prevederile art. 16 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, existența, în concret, a temeiurilor angajării răspunderii pentru fiecare dintre aceste persoane ținând de fondul raportului juridic dedus judecății, iar nu de calitatea procesuală.

Instanța de fond a verificat și individualizat aceste aspecte pentru fiecare dintre părți și în final a obligat numai ministerul pârât la plata daunelor materiale constând în diferențele salariale și în cel de-al 13-lea salariu, iar pentru prejudiciul moral a antrenat răspunderea a patru dintre persoanele fizice chemate în judecată, în solidar cu autoritatea publică (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 5173 din 3 noiembrie 2011).



Comentarii

1. Art. 16 conferă calitate procesuală pasivă persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, numai dacă sunt îndeplinite două condiții:

- cererea de chemare în judecată trebuie să aibă ca obiect, pe lângă anularea actului sau obligarea autorității la rezolvarea unei cereri, și plata de despăgubiri pentru repararea pagubei produse prin actul administrativ tipic sau asimilat;
- persoana fizică nu poate fi acționată în contencios administrativ singură, ci numai împreună cu autoritatea publică, răspunderea lor fiind solidară.

2. Sintagma „persoana care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim” se referă la demnitarul, funcționarul public sau personalul contractual care se încadrează în ipoteza normei citate, potrivit atribuțiilor de serviciu și naturii raportului juridic în care se află cu autoritatea publică emitentă.

3. Legea prevede și dreptul persoanei chemate în judecată de a chema în garanție pe superiorul ierarhic de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul, împotriva căruia se poate îndrepta în cazul în care „cade în pretenții”.

Chemarea în garanție este o formă de intervenție forțată, care urmează regulile prevăzute în art. 72-74 NCPC. Potrivit art. 74 alin. (2) NCPC, în cazul cererii de chemare în garanție se aplică, în mod corespunzător, dispozițiile art. 64 și art. 65 alin. (1) și (2) NCPC.

Prin urmare, cererea de chemare în garanție este supusă procedurii încuviințării în principiu prevăzute de art. 64 în cazul intervenției voluntare, iar persoana chemată în garanție devine parte în proces numai după încuviințarea în principiu a cererii sale și preia procedura în starea în care se află în acel moment. Ea va putea solicita administrarea de probe până la primul termen de judecată ulterior admiterii în principiu a cererii de chemare în garanție, iar actele de procedură ulterioare vor fi îndeplinite și față de această parte.

Art. 16¹. Introducerea în cauză a altor subiecte de drept

Instanța de contencios administrativ poate introduce în cauză, la cerere, organismele sociale interesate sau poate pune în discuție, din oficiu, necesitatea introducerii în cauză a acestora, precum și a altor subiecte de drept.



Legislație

◆ Sumar

Codul de procedură civilă: art. 22, art. 78.

◆ Extrase

Codul de procedură civilă (republicat în M. Of. nr. 247 din 10 aprilie 2015)

~ art. 22 alin. (3). *Rolul judecătorului în aflarea adevărului*

(3) Judecătorul poate dispune introducerea în cauză a altor persoane, în condițiile legii. Persoanele astfel introduse în cauză vor avea posibilitatea, după caz, de a renunța la judecată sau la dreptul pretins, de a achiesă la pretențiile reclamantului ori de a pune capăt procesului printr-o tranzacție.

~ art. 78. Condiții. Termen

(1) În cazurile expres prevăzute de lege, precum și în procedura necontencioasă, judecătorul va dispune din oficiu introducerea în cauză a altor persoane, chiar dacă părțile se împotrivesc.

(2) În materie contencioasă, când raportul juridic dedus judecății o impune, judecătorul va pune în discuția părților necesitatea introducerii în cauză a altor persoane. Dacă niciuna dintre părți nu solicită introducerea în cauză a terțului, iar judecătorul apreciază că pricina nu poate fi soluționată fără participarea terțului, va respinge cererea, fără a se pronunța pe fond.

(3) Introducerea în cauză va fi dispusă, prin încheiere, până la terminarea cercetării procesului înaintea primei instanțe.

(4) Când necesitatea introducerii în cauză a altor persoane este constatată cu ocazia deliberării, instanța va repune cauza pe rol, dispunând citarea părților.

(5) Hotărârea prin care cererea a fost respinsă în condițiile alin. (2) este supusă numai apelului.



Decizii ale Curții Constituționale

Principiul rolului activ al judecătorului. Marja de apreciere a instanței

Prin *Decizia nr. 1567 din 7 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial nr. 106 din 10 februarie 2011*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 16¹ teza a doua din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, dispoziții pe care autorul excepției le-a considerat contrare prevederilor constituționale cuprinse în art. 21 alin. (1)-(3) care consacră dreptul de acces liber la justiție și la un proces echitabil, art. 52 alin. (1) referitor la dreptul persoanei vătămate într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, de a obține recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei, și art. 126 alin. (6) teza întâi, care garantează controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice pe calea contenciosului administrativ.

Curtea a reținut că art. 16¹ teza a doua din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 conferă instanței de contencios administrativ posibilitatea ca, din oficiu, să pună în discuția părților necesitatea introducerii în cauză a organismelor sociale interesate sau a altor subiecte de drept. Curtea constată că o astfel de prevedere legală dă expresie principiului rolului activ al judecătorului, în virtutea căruia acesta poate propune lărgirea cadrului

procesual în scopul asigurării unei soluționări juste și complete a cauzei. Acest principiu de bază al dreptului procesual are o semnificație complexă, fiind derivat din prevederile cuprinse în art. 124 alin. (2) din Legea fundamentală, care consacră trăsăturile pe care trebuie să le întrunească justiția într-un stat de drept. Astfel, pentru a putea fi unică, egală și imparțială, justiția trebuie administrată de judecători care să dispună de putere de apreciere asupra unor aspecte diverse, inclusiv în ceea ce privește depunerea tuturor diligențelor în vederea stabilirii corecte și cuprinzătoare a cadrului procesual.



Jurisprudență

1. Acțiune în contencios fiscal. Cadrul procesual. Introducerea în cauză a autorității emitente a unuia dintre actele atacate. Rolul activ al instanței

Prin contestația introdusă pe rolul Tribunalului Cluj conform procedurii prevăzute de Codul de procedură fiscală, instanța a fost investită cu verificarea legalității și temeiniciei Deciziei nr. 112 din 24 martie 2004 emise de DGFP Cluj și a actului de constatare, precum și a procesului-verbal emise de Direcția Regională Vamală Cluj.

Tribunalul a statuat în fond atât asupra deciziei emise de DGFP Cluj, citată în cauză, cât și asupra celorlalte două acte administrative, respectiv actul constator emis de Direcția Regională Vamală Cluj, ca urmare a controlului vamal ulterior, și procesul-verbal prin care s-au stabilit dobânzi și penalități de întârziere.

Verificarea legalității actelor emise de Direcția Regională Vamală Cluj, fără ca această entitate să fie introdusă în cauză prin vreunul dintre mijloacele puse la îndemână de lege, este un procedeu nelegal.

Astfel, în fața primei instanțe nu s-a stabilit și clarificat cadrul procesual în raport cu obiectul contestației și cu motivele de drept și de fapt ale acesteia.

Între alte obligații impuse de lege, conform art. 129 alin. (2)-(5) C. pr. civ., judecătorul este ținut ca, în tot cursul procesului, să vegheze la respectarea condițiilor legale, să respecte principiile procesului civil, iar cu privire la situația de fapt și motivarea în drept, are îndrituirea să ceară părților explicații și să pună în dezbaterea lor orice împrejurări de fapt și de drept,

pentru a preveni orice greșeală, pentru aflarea adevărului și aplicarea corectă a legii, în scopul pronunțării unei hotărâri temeinice și legale.

Din această perspectivă, prima instanță nu poate statua în mod legal asupra conduitei unei autorități administrative materializate în actul administrativ supus cenzurii pe calea contenciosului administrativ, fără ca aceasta să fie parte în proces.

Pentru analizarea cadrului procesual prin prisma obiectului contestației și a finalității urmărite de contestator, în vederea pronunțării unei hotărâri legale și temeinice și cu respectarea tuturor principiilor de drept, se impune casarea sentinței recurate și trimiterea cauzei spre rejudecare la instanța de fond pentru a se relua judecata, punându-se în discuția părților necesitatea definirii cadrului procesual adecvat, prin introducerea în cauză a Direcției Regionale Vamale Cluj, ale cărei acte administrative sunt contestate (*C. Ap. Cluj, s. com. cont. adm. fisc., dec. nr. 245 din 17 februarie 2005, în Curtea de Apel Cluj, Buletinul jurisprudenței, 2005, Ed. Sfera, Cluj-Napoca, 2006, pp. 457-458*).

2. Hotărâre a Consiliului Superior al Magistraturii care privește cariera judecătorilor. Recurs. Introducerea în cauză a beneficiarului actului contestat

Prin Hotărârea nr. 348 din 29 aprilie 2010, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii a admis contestația formulată de I.M.C., judecător la Tribunalul B., revocând în parte hotărârea comisiei de organizare a concursului de promovare în funcții de execuție a judecătorilor și procurorilor din 9 mai 2010, prin care s-a dispus cu privire la verificarea îndeplinirii condițiilor legale de participare la concurs în ceea ce îl privește pe A.C.L., cu rectificarea de rigoare a tabelului privind rezultatul verificării îndeplinirii de către candidații judecători a condițiilor legale de participare la concursul de promovare, publicat pe site-ul Consiliului Superior al Magistraturii la data de 12 aprilie 2010.

Recurentul A.C.L. a atacat cu recurs hotărârea menționată, arătând că a fost adoptată în mod abuziv și nelegal, fără să fi fost înștiințat despre existența contestației și fără a fi avut dreptul de a formula apărări, conform art. 24 din Constituția României, deși contestația formulată de I.M.C. viza în mod expres excluderea sa de la concursul de promovare.

La termenul din 8 octombrie 2010, intimatul Consiliului Superior al Magistraturii, prin reprezentant, a solicitat introducerea în cauză a persoanei care a formulat contestația administrativă admisă prin hotărârea recurată.

Ținând seama de prevederile art. 16¹ din Legea nr. 554/2004 și pentru a da eficiență principiului respectării dreptului la apărare și al egalității armelor în proces, garanții ale dreptului la un proces echitabil, Înalta Curte a dispus, prin încheierea de la aceeași dată, introducerea în cauză a terței persoane vizate de hotărârea recurată.

Prin întâmpinarea depusă la dosar, intimatul I.M.C. a invocat excepția lipsei calității procesuale pasive, cu motivarea că litigiul administrativ este creat între emitentul hotărârii recurate și recurent, conform art. 29 alin. (5) și (7) din Legea nr. 317/2004.

Așa cum rezultă din expunerea rezumativă (...), intimatul I.M.C. a fost introdus în cauză în considerarea calității lui de autor al contestației administrației îndreptate împotriva hotărârii comisiei de organizare a concursului de promovare în funcții de execuție din data de 9 mai 2010 în ceea ce privește îndeplinirea, de către recurent, a condițiilor legale de participare la concurs și, în consecință, a calității de beneficiar al hotărârii prin care Plenul Consiliului Superior al Magistraturii a admis contestația.

Prin măsura dispusă la termenul din 8 octombrie 2010, Înalta Curte a făcut aplicarea tezei finale și art. 16¹ din Legea nr. 554/2004, potrivit căruia „instanța de contencios administrativ poate introduce în cauză, la cerere, organisme sociale interesate sau poate pune în discuție, din oficiu, necesitatea introducerii în cauză a acestora, precum și a altor subiecte de drept”.

Acestea sunt considerentele pentru care intimatul este parte a raportului de drept administrativ dedus judecării, excepția invocată urmând a fi respinsă (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 501 din 28 ianuarie 2011*).

Comentarii

1. În stabilirea conținutului principiului disponibilității, în cazul unui proces în contencios administrativ trebuie să se țină seama de împrejurarea că dreptul administrativ este o ramură a dreptului public, astfel că, pe de o parte, în conținutul unui raport de drept administrativ

substanțial, drepturile, interesele legitime și obligațiile particularilor sunt întotdeauna puse în balanță cu interesul public, iar, pe de altă parte, părțile se află într-o poziție de inegalitate juridică. Această inegalitate nu trebuie să se reflecte însă și în plan procesual, prin ignorarea principiului „egalității armelor”, pentru că esența contenciosului administrativ este tocmai protejarea particularilor contra abuzurilor administrației.

2. Recurgând la mijloacele procesuale puse la îndemâna sa de art. 16¹ teza a doua din Legea nr. 554/2004 și de art. 22 NCPC, instanța de contencios administrativ este îndrituită să pună în discuția părților și să dispună măsuri privind: denumirea corectă a autorității emitente greșit indicate de către parte, citarea în proces a beneficiarului actului administrativ, care nu a figurat în cererea de chemare în judecată formulată de un terț, citarea persoanei din inițiativa căreia a fost declanșată procedura administrativă soldată cu emiterea actului atacat, citarea emitentului unui act preparatoriu, dedus judecării odată cu actul administrativ propriu-zis.

În procesele supuse Codului de procedură civilă din 1865, în cazul în care, după punerea în discuție a necesității introducerii în cauză a altei persoane, niciuna dintre părți nu formula o cerere de introducere în cauză, iar instanța de contencios administrativ aprecia că pricina nu poate fi soluționată fără participarea terțului, am optat pentru acea linie jurisprudențială potrivit căreia, în lipsa unei norme procesual civile clare pe baza căreia participanții la proces să-și poată orienta conduita, art. 16¹ teza a doua din Legea contenciosului administrativ [„Instanța de contencios administrativ (...) poate pune în discuție, din oficiu, necesitatea introducerii în cauză a acestora, precum și a altor subiecte de drept”] trebuie interpretat în sensul că judecătorul poate dispune, din oficiu, introducerea în cauză a altei persoane, în considerarea prevederilor art. 28 din Legea contenciosului administrativ, care permit instanței să stabilească compatibilitatea prevederilor Codului de procedură civilă cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte. O altă opinie identificată în practică a fost aceea că, dimpotrivă, principiul disponibilității care guvernează procesele civile (nepenale – n.n.) nu permite instanței să introducă părți din oficiu în proces, pentru că art. 16¹ nu prevede expres această posibilitate, ci se referă doar la *introducerea în cauză, la cerere, a organismelor sociale*

interesate și la *punerea în discuție, din oficiu*, a necesității introducerii în cauză a acestora, precum și a altor subiecte de drept.

Noul Cod de procedură civilă oferă însă o soluție legislativă exprimată într-o manieră suficient de clară și de precisă, în măsură să permită părților să aibă o reprezentare a sancțiunii procesuale care poate interveni în cazul în care nu solicită introducerea în cauză a terților.

Este vorba despre prevederile art. 78 alin. (2) NCPC, potrivit cărora „În materie contencioasă, când raportul juridic dedus judecății o impune, judecătorul va pune în discuția părților necesitatea introducerii în cauză a altor persoane. Dacă niciuna dintre părți nu solicită introducerea în cauză a terțului, iar judecătorul apreciază că pricina nu poate fi soluționată fără participarea terțului, va respinge cererea, fără a se pronunța pe fond”.

Art. 16¹ din Legea contenciosului administrativ a rămas nemodificat, în sensul că nu conține o normă expresă privind introducerea din oficiu a terților în proces, conform art. 78 alin. (1) NCPC („În cazurile expres prevăzute de lege, precum și în procedura necontencioasă, judecătorul va dispune din oficiu introducerea în cauză a altor persoane, chiar dacă părțile se împotrivesc”).

De aceea, în noul context normativ, se poate afirma că marja de apreciere a instanței de contencios administrativ în interpretarea principiului disponibilității și în stabilirea cadrului procesual a fost substanțial restrânsă cu privire la introducerea terților în proces, legea conferind un drept de apreciere numai în ceea ce privește posibilitatea judecării procesului fără participarea terțului. În aplicarea art. 78 alin. (2) NCPC, în cazul în care judecătorul apreciază că pricina nu poate fi soluționată fără participarea terțului, dar niciuna dintre părți nu solicită introducerea acestuia în cauză, urmează să respingă cererea, fără a se pronunța pe fond.

Art. 78 alin. (5) NCPC prevede că hotărarea prin care cererea a fost respinsă în condițiile alin. (2) este supusă numai apelului, dar considerăm că norma cuprinsă în Cod nu este aplicabilă în contenciosul administrativ, fiind incompatibilă cu regimul instituit prin normele speciale ale art. 20 din Legea nr. 554/2004, conform cărora hotărârile pronunțate în primă instanță în această materie pot fi atacate numai cu recurs, nefiind susceptibile de apel.

Art. 17. Judecarea cererilor

(1) Cererile adresate instanței se judecă de urgență și cu precădere în ședință publică, în completul stabilit de lege.

(2) Pentru cererile formulate în baza prezentei legi se percep taxele de timbru prevăzute de Legea nr. 146/1997 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările și completările ulterioare¹, pentru cauzele neevaluabile în bani, cu excepția celor care au ca obiect contractele administrative, care se vor taxa la valoare.

(3) Hotărârile se redactează și se motivează în cel mult 30 de zile de la pronunțare.

**Legislație**◆ **Sumar**

1. Codul de procedură civilă: art. 5-23, art. 153, art. 424-428; 2. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 80/2013: art. 3, art. 9, art. 16, art. 26-30.

◆ **Extrase**

1. Codul de procedură civilă (republicat în M. Of. nr. 247 din 10 aprilie 2015)

~ art. 5. *Îndatoriri privind primirea și soluționarea cererilor*

(1) Judecătorii au îndatorirea să primească și să soluționeze orice cerere de competența instanțelor judecătorești, potrivit legii.

(2) Niciun judecător nu poate refuza să judece pe motiv că legea nu prevede, este neclară sau incompletă.

(3) În cazul în care o pricină nu poate fi soluționată nici în baza legii, nici a uzanțelor, iar în lipsa acestora din urmă, nici în baza dispozițiilor legale privitoare la situații asemănătoare, ea va trebui judecată în baza principiilor generale ale dreptului, având în vedere toate circumstanțele acesteia și ținând seama de cerințele echității.

(4) Este interzis judecătorului să stabilească dispoziții general obligatorii prin hotărârile pe care le pronunță în cauzele ce îi sunt supuse judecării.

¹ Legea nr. 146/1997 a fost abrogată prin art. 58 din O.U.G. nr. 80/2013, publicată în M. Of. nr. 392 din 29 iunie 2013, act normativ ce reglementează în prezent regimul taxelor judiciare de timbru.

~ art. 6. *Dreptul la un proces echitabil, în termen optim și previzibil*

(1) Orice persoană are dreptul la judecarea cauzei sale în mod echitabil, în termen optim și previzibil, de către o instanță independentă, imparțială și stabilită de lege. În acest scop, instanța este datoră să dispună toate măsurile permise de lege și să asigure desfășurarea cu celeritate a judecății.

(2) Dispozițiile alin. (1) se aplică în mod corespunzător și în faza executării silite.

~ art. 7. *Legalitatea*

(1) Procesul civil se desfășoară în conformitate cu dispozițiile legii.

(2) Judecătorul are îndatorirea de a asigura respectarea dispozițiilor legii privind realizarea drepturilor și îndeplinirea obligațiilor părților din proces.

~ art. 8. *Egalitatea*

În procesul civil părților le este garantată exercitarea drepturilor procesuale, în mod egal și fără discriminări.

~ art. 9. *Dreptul de dispoziție al părților*

(1) Procesul civil poate fi pornit la cererea celui interesat sau, în cazurile anume prevăzute de lege, la cererea altei persoane, organizații ori a unei autorități sau instituții publice ori de interes public.

(2) Obiectul și limitele procesului sunt stabilite prin cererile și apărările părților.

(3) În condițiile legii, partea poate, după caz, renunța la judecarea cererii de chemare în judecată sau la însuși dreptul pretins, poate recunoaște pretențiile părții adverse, se poate învoi cu aceasta pentru a pune capăt, în tot sau în parte, procesului, poate renunța la exercitarea căilor de atac ori la executarea unei hotărâri. De asemenea, partea poate dispune de drepturile sale în orice alt mod permis de lege.

~ art. 10. *Obligațiile părților în desfășurarea procesului*

(1) Părțile au obligația să îndeplinească actele de procedură în condițiile, ordinea și termenele stabilite de lege sau de judecător, să-și probeze pretențiile și apărările, să contribuie la desfășurarea fără întârziere a procesului, urmărind, tot astfel, finalizarea acestuia.

(2) Dacă o parte deține un mijloc de probă, judecătorul poate, la cererea celeilalte părți sau din oficiu, să dispună înfățișarea acestuia, sub sancțiunea plății unei amenzi judiciare.

~ art. 11. *Obligațiile terților în desfășurarea procesului*

Orice persoană este obligată, în condițiile legii, să sprijine realizarea justiției. Cel care, fără motiv legitim, se sustrage de la îndeplinirea acestei

obligatii poate fi constrâns să o execute sub sancțiunea plății unei amenzi judiciare și, dacă este cazul, a unor daune-interese.

~ art. 12. *Bună-credință*

(1) Drepturile procesuale trebuie exercitate cu bună-credință, potrivit scopului în vederea căruia au fost recunoscute de lege și fără a se încălca drepturile procesuale ale altei părți.

(2) Partea care își exercită drepturile procesuale în mod abuziv răspunde pentru prejudiciile materiale și morale cauzate. Ea va putea fi obligată, potrivit legii, și la plata unei amenzi judiciare.

(3) De asemenea, partea care nu își îndeplinește cu bună-credință obligațiile procesuale răspunde potrivit alin. (2).

~ art. 13. *Dreptul la apărare*

(1) Dreptul la apărare este garantat.

(2) Părțile au dreptul, în tot cursul procesului, de a fi reprezentate sau, după caz, asistate în condițiile legii. În recurs, cererile și concluziile părților nu pot fi formulate și susținute decât prin avocat sau, după caz, consilier juridic, cu excepția situației în care partea sau mandatarul acesteia, soț ori rudă până la gradul al doilea inclusiv, este licențiată în drept¹.

(3) Părților li se asigură posibilitatea de a participa la toate fazele de desfășurare a procesului. Ele pot să ia cunoștință de cuprinsul dosarului, să propună probe, să își facă apărări, să își prezinte susținerile în scris și oral și să exercite căile legale de atac, cu respectarea condițiilor prevăzute de lege.

(4) Instanța poate dispune înfățișarea în persoană a părților, chiar atunci când acestea sunt reprezentate.

~ art. 14. *Contradictorialitatea*

(1) Instanța nu poate hotărî asupra unei cereri decât după citarea sau înfățișarea părților, dacă legea nu prevede altfel.

¹ Prin Decizia nr. 462 din 17 septembrie 2014, publicată în M. Of. nr. 775 din 24 octombrie 2014, Curtea Constituțională a constatat că dispozițiile din Codul de procedură civilă cuprinse în art. 13 alin. (2) teza a doua, art. 83 alin. (3), precum și în art. 486 alin. (3) cu referire la mențiunile care decurg din obligativitatea formulării și susținerii cererii de recurs prin avocat sunt neconstituționale, în motivare făcând referire la situația persoanelor fizice. Ulterior, prin Decizia nr. 485 din 23 iunie 2015, publicată în M. Of. nr. 539 din 20 iulie 2015, Curtea Constituțională a constatat că dispozițiile art. 13 alin. (2) teza a doua, ale art. 84 alin. (2), precum și ale art. 486 alin. (3) din Codul de procedură civilă, cu referire la mențiunile care decurg din obligativitatea formulării și susținerii cererii de recurs de către persoanele juridice prin avocat sau consilier juridic, sunt neconstituționale.

(2) Părțile trebuie să își facă cunoscute reciproc și în timp util, direct sau prin intermediul instanței, după caz, motivele de fapt și de drept pe care își întemeiază pretențiile și apărările, precum și mijloacele de probă de care înțeleg să se folosească, astfel încât fiecare dintre ele să își poată organiza apărarea.

(3) Părțile au obligația de a expune situația de fapt la care se referă pretențiile și apărările lor în mod corect și complet, fără a denatura sau omite faptele care le sunt cunoscute. Părțile au obligația de a expune un punct de vedere propriu față de afirmațiile părții adverse cu privire la împrejurări de fapt relevante în cauză.

(4) Părțile au dreptul de a discuta și argumenta orice chestiune de fapt sau de drept invocată în cursul procesului de către orice participant la proces, inclusiv de către instanță din oficiu.

(5) Instanța este obligată, în orice proces, să supună discuției părților toate cererile, excepțiile și împrejurările de fapt sau de drept invocate.

(6) Instanța își va întemeia hotărârea numai pe motive de fapt și de drept, pe explicații sau pe mijloace de probă care au fost supuse, în prealabil, dezbaterii contradictorii.

~ art. 15. *Oralitatea*

Procese se dezbate oral, cu excepția cazului în care legea dispune altfel sau când părțile solicită expres instanței ca judecata să se facă numai pe baza actelor depuse la dosar.

~ art. 16. *Nemijlocirea*

Probele se administrează de către instanța care judecă procesul, cu excepția cazurilor în care legea stabilește altfel.

~ art. 17. *Publicitatea*

Sedințele de judecată sunt publice, în afară de cazurile prevăzute de lege.

~ art. 18. *Limba desfășurării procesului*

(1) Procesul civil se desfășoară în limba română.

(2) Cetățenii români aparținând minorităților naționale au dreptul să se exprime în limba maternă în fața instanțelor de judecată, în condițiile legii.

(3) Cetățenii străini și apatrizii care nu înțeleg sau nu vorbesc limba română au dreptul de a lua cunoștință de toate actele și lucrările dosarului, de a vorbi în instanță și de a pune concluzii, prin traducător autorizat, dacă legea nu prevede altfel.

(4) Cererile și actele procedurale se întocmesc numai în limba română.

~ art. 19. *Continuitatea*

Judecătorul investit cu soluționarea cauzei nu poate fi înlocuit pe durata procesului decât pentru motive temeinice, în condițiile legii.

~ art. 20. *Respectarea principiilor fundamentale*

Judecătorul are îndatorirea să asigure respectarea și să respecte el însuși principiile fundamentale ale procesului civil, sub sancțiunile prevăzute de lege.

~ art. 21. *Încercarea de împăcare a părților*

(1) Judecătorul va recomanda părților soluționarea amiabilă a litigiului prin mediere, potrivit legii speciale.

(2) În tot cursul procesului, judecătorul va încerca împăcarea părților, dându-le îndrumările necesare, potrivit legii.

~ art. 22. *Rolul judecătorului în aflarea adevărului*

(1) Judecătorul soluționează litigiul conform regulilor de drept care îi sunt aplicabile.

(2) Judecătorul are îndatorirea să stăruie, prin toate mijloacele legale, pentru a preveni orice greșeală privind aflarea adevărului în cauză, pe baza stabilirii faptelor și prin aplicarea corectă a legii, în scopul pronunțării unei hotărâri temeinice și legale. În acest scop, cu privire la situația de fapt și motivarea în drept pe care părțile le invocă, judecătorul este în drept să le ceară să prezinte explicații, oral sau în scris, să pună în dezbaterea acestora orice împrejurări de fapt sau de drept, chiar dacă nu sunt menționate în cerere sau în întâmpinare, să dispună administrarea probelor pe care le consideră necesare, precum și alte măsuri prevăzute de lege, chiar dacă părțile se împotrivesc.

(3) Judecătorul poate dispune introducerea în cauză a altor persoane, în condițiile legii. Persoanele astfel introduse în cauză vor avea posibilitatea, după caz, de a renunța la judecată sau la dreptul pretins, de a achiesa la pretențiile reclamantului ori de a pune capăt procesului printr-o tranzacție.

(4) Judecătorul dă sau restabilește calificarea juridică a actelor și faptelor deduse judecății, chiar dacă părțile le-au dat o altă denumire. În acest caz judecătorul este obligat să pună în discuția părților calificarea juridică exactă.

(5) Cu toate acestea, judecătorul nu poate schimba denumirea sau temeiul juridic în cazul în care părțile, în virtutea unui acord expres privind drepturi de care, potrivit legii, pot dispune, au stabilit calificarea juridică și

motivele de drept asupra cărora au înțeles să limiteze dezbaterile, dacă astfel nu se încalcă drepturile sau interesele legitime ale altora.

(6) Judecătorul trebuie să se pronunțe asupra a tot ceea ce s-a cerut, fără însă a depăși limitele investiției, în afară de cazurile în care legea ar dispune altfel.

(7) Ori de câte ori legea îi rezervă judecătorului puterea de apreciere sau îi cere să țină seama de toate circumstanțele cauzei, judecătorul va ține seama, între altele, de principiile generale ale dreptului, de cerințele echității și de buna-credință.

~ art. 23. *Respectul cuvenit justiției*

(1) Cei prezenți la ședința de judecată sunt datori să manifeste respectul cuvenit față de instanță și să nu tulbure buna desfășurare a ședinței de judecată.

(2) Președintele veghează ca ordinea și solemnitatea ședinței să fie respectate, putând lua în acest scop orice măsură prevăzută de lege.

~ art. 153. *Obligația de a cita părțile*

(1) Instanța poate hotărî asupra unei cereri numai dacă părțile au fost citate ori s-au prezentat, personal sau prin reprezentant, în afară de cazurile în care prin lege se dispune altfel.

(2) Instanța va amâna judecarea și va dispune să se facă citarea ori de câte ori constată că partea care lipsește nu a fost citată cu respectarea cerințelor prevăzute de lege, sub sancțiunea nulității.

~ art. 424. *Denumirea hotărârilor*

(1) Hotărârea prin care cauza este soluționată de prima instanță sau prin care aceasta se dezinvestește fără a soluționa cauza se numește sentință.

(2) Hotărârea prin care judecătoria soluționează căile de atac împotriva hotărârilor autorităților administrației publice cu activitate jurisdicțională și ale altor organe cu astfel de activitate, în cazurile prevăzute de lege, se numește sentință.

(3) Hotărârea prin care instanța se pronunță asupra apelului, recursului și recursului în interesul legii, precum și hotărârea pronunțată ca urmare a anulării în apel a hotărârii primei instanțe și reținerii cauzei spre judecare ori ca urmare a rejudecării cauzei în fond după casarea cu reținere în recurs se numește decizie.

(4) Hotărârea prin care instanța se pronunță asupra contestației în anulare sau asupra revizuirii se numește, după caz, sentință sau decizie.

(5) Toate celelalte hotărâri date de instanță se numesc încheieri, dacă legea nu prevede altfel.

~ art. 425. *Conținutul hotărârii*

(1) Hotărârea va cuprinde:

a) partea introductivă, în care se vor face mențiunile prevăzute la art. 233 alin. (1) și (2). Când dezbaterile au fost consemnate într-o încheiere de ședință, partea introductivă a hotărârii va cuprinde numai denumirea instanței, numărul dosarului, data, numele, prenumele și calitatea membrilor completului de judecată, numele și prenumele grefierului, numele și prenumele procurorului, dacă a participat la judecată, precum și mențiunea că celelalte date sunt arătate în încheiere;

b) considerentele, în care se vor arăta obiectul cererii și susținerile pe scurt ale părților, expunerea situației de fapt reținută de instanță pe baza probelor administrate, motivele de fapt și de drept pe care se întemeiază soluția, arătându-se atât motivele pentru care s-au admis, cât și cele pentru care s-au înlăturat cererile părților;

c) dispozitivul, în care se vor arăta numele, prenumele, codul numeric personal și domiciliul sau reședința părților ori, după caz, denumirea, sediul, codul unic de înregistrare sau codul de identificare fiscală, numărul de înmatriculare în registrul comerțului ori de înscriere în registrul persoanelor juridice și contul bancar, soluția dată tuturor cererilor deduse judecății și cuantumul cheltuielilor de judecată acordate.

(2) Dacă hotărârea s-a dat în folosul mai multor reclamanți sau împotriva mai multor pârâți, se va arăta ceea ce se cuvine fiecărui reclamant și la ce este obligat fiecare pârât ori, când este cazul, dacă drepturile și obligațiile părților sunt solidare sau indivizibile.

(3) În partea finală a dispozitivului se vor arăta dacă hotărârea este executorie, este supusă unei căi de atac ori este definitivă, data pronunțării ei, mențiunea că s-a pronunțat în ședință publică sau într-o altă modalitate prevăzută de lege, precum și semnăturile membrilor completului de judecată. Când hotărârea este supusă apelului sau recursului se va arăta și instanța la care se depune cererea pentru exercitarea căii de atac.

~ art. 426. *Redactarea și semnarea hotărârii*

(1) Hotărârea se redactează de judecătorul care a soluționat procesul. Când în compunerea completului de judecată intră și asistenți judiciari, președintele îl va putea desemna pe unul dintre aceștia să redacteze hotărârea.

(2) În cazul în care unul dintre judecători sau asistenți judiciari a rămas în minoritate la deliberare, el își va redacta opinia separată, care va cuprinde expunerea considerentelor, soluția pe care a propus-o și semnătura acestuia. De asemenea, judecătorul care este de acord cu soluția, dar pentru considerente diferite, va redacta separat opinia concurentă.

(3) Hotărârea va fi semnată de membrii completului de judecată și de către grefier.

(4) Dacă vreunul dintre judecători este împiedicat să semneze hotărârea, ea va fi semnată în locul său de președintele completului, iar dacă și acesta ori judecătorul unic se află într-o astfel de situație, hotărârea se va semna de către președintele instanței. Când împiedicarea privește pe grefier, hotărârea se va semna de grefierul-șef. În toate cazurile se face mențiune pe hotărâre despre cauza care a determinat împiedicarea.

(5) Hotărârea se va redacta și se va semna în cel mult 30 de zile de la pronunțare. Opinia separată a judecătorului rămas în minoritate, precum și, când este cazul, opinia concurentă se redactează și se semnează în același termen.

(6) Hotărârea se va întocmi în două exemplare originale, dintre care unul se atașează la dosarul cauzei, iar celălalt se va depune spre conservare la dosarul de hotărâri al instanței.

~ art. 427. Comunicarea hotărârii

(1) Hotărârea se va comunica din oficiu părților, în copie, chiar dacă este definitivă. Comunicarea se va face de îndată ce hotărârea a fost redactată și semnată în condițiile legii.

(2) Hotărârile definitive prin care s-a dispus efectuarea unei înscrieri în cartea funciară sau, după caz, în alte registre publice se vor comunica din oficiu și instituției sau autorității care ține acele registre.

(3) Hotărârile definitive prin care s-a dispus anularea, în tot sau în parte, a unui act notarial se comunică din oficiu de îndată notarului public instrumentator, direct ori prin intermediul camerei notarilor publici în circumscripția căreia funcționează.

(4) De asemenea, hotărârile prin care instanța se pronunță în legătură cu prevederi cuprinse în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și în alte acte juridice ale Uniunii Europene se comunică, din oficiu, chiar dacă nu sunt definitive, și autorității sau instituției naționale cu atribuții de reglementare în materie.

~ art. 428. *Adăugirile, schimbările sau corecturile*

Adăugirile, schimbările sau corecturile în cuprinsul hotărârii vor trebui semnate de judecători, sub sancțiunea neluării lor în seamă.

2. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru (publicată în M. Of. nr. 392 din 29 iunie 2013)

~ art. 3 – (1) Acțiunile și cererile evaluabile în bani, introduse la instanțele judecătorești, se taxează astfel:

- a) până la valoarea de 500 lei - 8%, dar nu mai puțin de 20 lei;
- b) între 501 lei și 5.000 lei - 40 lei + 7% pentru ce depășește 500 lei;
- c) între 5.001 lei și 25.000 lei - 355 lei + 5% pentru ce depășește 5.000 lei;
- d) între 25.001 lei și 50.000 lei - 1.355 lei + 3% pentru ce depășește 25.000 lei;
- e) între 50.001 lei și 250.000 lei - 2.105 lei + 2% pentru ce depășește 50.000 lei;

f) peste 250.000 lei - 6.105 lei + 1% pentru ce depășește 250.000 lei.

(2) Se taxează potrivit alin. (1) și următoarele categorii de acțiuni:

a) în constatarea nulității, anularea, rezoluțiunea sau rezilierea unui act juridic patrimonial; cererea privind repunerea părților în situația anterioară este scutită de taxă de timbru dacă este accesorie acestor cereri;

b) privind constatarea existenței sau inexistenței unui drept patrimonial;

c) prin care se solicită pronunțarea unei hotărâri judecătorești care ține loc de act autentic de înstrăinare a unor bunuri imobile sau de constituire a unor drepturi reale asupra acestora.

~ art. 9 – Următoarele cereri formulate în cursul procesului sau în legătură cu un proces se taxează astfel:

a) cereri de recuzare în materie civilă - pentru fiecare participant la proces - pentru care se solicită recuzarea - 100 lei;

b) cereri de strămutare în materie civilă - 100 lei;

c) cereri de repunere în termen - 20 lei;

d) cereri de primare - 20 lei;

e) cereri de reexaminare împotriva încheierii prin care au fost stabilite amenzile judiciare și despăgubirile potrivit art. 190 din Codul de procedură civilă - 20 lei;

f) cereri de reexaminare împotriva încheierii de anulare a cererii de chemare în judecată, formulate potrivit art. 200 alin. (4) din Codul de procedură civilă - 20 lei;

g) cereri pentru repunerea pe rol, când suspendarea judecării se datorează părților - 50% din taxa judiciară de timbru pentru cererea sau acțiunea a cărei judecare a fost suspendată;

h) cereri pentru refacerea înscrisurilor și a hotărârilor dispărute - 50 lei;

i) cereri pentru eliberarea de copii simple de pe înscrisurile aflate la dosar, atunci când sunt efectuate de către instanță - 0,20 lei/pagină;

j) cereri pentru legalizarea de copii de pe înscrisurile aflate la dosar, pentru fiecare exemplar de copie - 1 leu/pagină;

k) cereri pentru eliberarea oricăror altor certificate prin care se atestă fapte sau situații rezultate din evidențele instanțelor de judecată ori cu privire la dosarele aflate în arhiva acestora - 1 leu/pagină;

l) cereri pentru eliberarea de către instanțele judecătorești de copii de pe hotărârile judecătorești, cu mențiunea că sunt definitive, se taxează cu 5 lei pentru fiecare exemplar de copie.

~ art. 16 – În materia contenciosului administrativ, cererile introduse de cei vătămați în drepturile lor printr-un act administrativ sau prin refuzul nejustificat al unei autorități administrative de a le rezolva cererea referitoare la un drept recunoscut de lege se taxează după cum urmează:

a) cererile pentru anularea actului sau, după caz, recunoașterea dreptului pretins, precum și pentru eliberarea unui certificat, a unei adeverințe sau a oricărui altui înscris - 50 lei;

b) cererile cu caracter patrimonial, prin care se solicită și repararea pagubelor suferite printr-un act administrativ - 10% din valoarea pretinsă, dar nu mai mult de 300 lei.

~ art. 26 alin. (1)-(2) – (1) Pentru formularea contestației în anulare se datorează taxa de 100 lei.

(2) Cererea de revizuire se taxează cu 100 lei pentru fiecare motiv de revizuire invocat.

~ art. 27 – Orice alte acțiuni sau cereri neevaluabile în bani, cu excepția celor scutite de plata taxei judiciare de timbru potrivit legii, se taxează cu 20 lei.

~ art. 28 – Dacă legea nu prevede altfel, este scutită de la plata taxei judiciare de timbru orice cerere pentru exercitarea unei căi de atac, ordinare și extraordinare, împotriva hotărârii judecătorești prin care a fost soluționată o acțiune sau cerere scutită, potrivit legii, de taxă judiciară de timbru.

~ art. 29 – (1) Sunt scutite de la plata taxei judiciare de timbru acțiunile și cererile, inclusiv cele pentru exercitarea căilor de atac, ordinare și extra-ordinare, referitoare la:

a) stabilirea și plata pensiilor, precum și alte drepturi prevăzute prin sistemele de asigurări sociale;

b) stabilirea și plata ajutorului de șomaj, a ajutorului de integrare profesională și a alocației de sprijin, a ajutorului social, a alocației de stat pentru copii, a drepturilor persoanelor cu dizabilități și a altor forme de protecție socială prevăzute de lege;

c) obligațiile legale și contractuale de întreținere, inclusiv acțiunile în constatarea nulității, în anularea, rezoluțiunea sau rezilierea contractului de întreținere;

d) stabilirea și acordarea despăgubirilor decurgând din condamnarea sau luarea unei măsuri preventive pe nedrept;

e) adopție, ocrotirea minorilor, tutelă, curatelă, interdicție judecătorească, asistența persoanelor cu tulburări psihice, precum și la exercitarea de către autoritatea tutelară a atribuțiilor ce îi revin;

f) protecția drepturilor consumatorilor, atunci când persoanele fizice și asociațiile pentru protecția consumatorilor au calitatea de reclamant împotriva operatorilor economici care au prejudiciat drepturile și interesele legitime ale consumatorilor;

g) valorificarea drepturilor Societății Naționale de Cruce Roșie;

h) exercitarea drepturilor electorale;

i) cauzele penale, inclusiv despăgubirile civile pentru prejudiciile materiale și morale decurgând din acestea;

j) stabilirea și acordarea despăgubirilor civile pentru preținse încălcări ale drepturilor prevăzute la art. 2 și 3 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, ratificată prin Legea nr. 30/1994, cu modificările ulterioare;

k) drepturile și interesele legitime preținse de foștii deținuți și persecutați pentru motive politice în perioada regimului comunist din România;

l) orice alte acțiuni, cereri sau acte de procedură pentru care se prevăd, prin legi speciale, scutiri de taxă judiciară de timbru.

(2) Sunt scutite de taxa judiciară de timbru cererile, acțiunile și căile de atac formulate de către prefect sau primar pentru anularea actelor juridice făcute ori emise cu încălcarea prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

(3) Sunt scutite de taxa judiciară de timbru cererile pentru dizolvarea societăților reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și a grupurilor de interes economic, formulate de Oficiul Național al Registrului Comerțului.

(4) Acțiunile și cererile privind raporturile de serviciu ale funcționarilor publici și ale funcționarilor publici cu statut special sunt asimilate, sub aspectul taxei judiciare de timbru, conflictelor de muncă.

(5) Pentru eliberarea de copii simple de pe înscrisurile aflate la dosar, dacă realizarea serviciilor de copiere nu se realizează de către instanță, ci de către prestatori privați care funcționează în sediul instanței, nu se percepe taxă judiciară de timbru.

~ art. 30 – (1) Sunt scutite de taxa judiciară de timbru acțiunile și cererile, inclusiv căile de atac formulate, potrivit legii, de Senat, Camera Deputaților, Președinția României, Guvernul României, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ, Avocatul Poporului, de Ministerul Public și de Ministerul Finanțelor Publice, indiferent de obiectul acestora, precum și cele formulate de alte instituții publice, indiferent de calitatea procesuală a acestora, când au ca obiect venituri publice.

(2) În înțelesul prezentei ordonanțe de urgență, în categoria venituri publice se includ: veniturile bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, bugetelor locale, bugetelor fondurilor speciale, inclusiv ale bugetului Fondului de asigurări sociale de sănătate, bugetului Trezoreriei Statului, veniturile din rambursări de credite externe și din dobânzi și comisioane derulate prin Trezoreria Statului, precum și veniturile bugetelor instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele fondurilor speciale, după caz, veniturile bugetului fondurilor provenite din credite externe contractate ori garantate de stat și ale căror rambursare, dobânzi și alte costuri se asigură din fonduri publice, precum și veniturile bugetului fondurilor externe nerambursabile.



Decizii ale Curții Constituționale

1. Egalitatea în drepturi. Regimul taxelor judiciare de timbru

Prin *Decizia nr. 639 din 3 octombrie 2006, publicată în Monitorul Oficial nr. 925 din 15 noiembrie 2006*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 17 alin. (2) teza finală din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, pe care le-a examinat prin prisma prevederilor constituționale cuprinse în art. 16 alin. (1) privind egalitatea în drepturi, ale art. 21 alin. (2) privind accesul liber la justiție, ale art. 44 alin. (2) privind ocrotirea și garantarea dreptului de proprietate privată și ale art. 56 alin. (2) privind așezarea justă a sarcinilor fiscale.

Autorii excepției au considerat că textul criticat discriminează cetățenii ale căror drepturi au fost încălcate prin încheierea unor contracte de concesiune cu statul, întrucât aceștia sunt obligați la plata unor taxe judiciare de timbru prohibitorii, în opoziție cu cererile de anulare a actelor administrative.

Curtea a reținut că diferența de tratament juridic instituită în planul plății taxei judiciare de timbru în ceea ce privește contractele administrative în raport cu celelalte acte administrative constituie o opțiune a legiutorului, care, în baza art. 126 alin. (2) din Constituție, este îndreptățit să stabilească procedura de judecată. Această opțiune a legiutorului se justifică prin faptul că, de principiu, contractele administrative sunt evaluabile în bani, spre deosebire de celelalte acte administrative, astfel încât taxa judiciară de timbru se stabilește în funcție de valoarea contractului în cauză.

În acest sens, Curtea a făcut referire la *Decizia nr. 168 din 22 martie 2005, publicată în M. Of. nr. 362 din 28 aprilie 2005*, prin care a statuat că legiutorul are opțiunea liberă în determinarea cererilor pentru care trebuie plătite taxe judiciare de timbru, a cuantumului acestora, precum și a părților care au obligația să le plătească, cu condiția să nu instituie un tratament juridic diferit pentru situații identice. În raport cu obiectul acțiunilor sau al cererilor, cuantumul taxelor judiciare de timbru este stabilit în mod diferit, prin sume fixe, în cazul cererilor al căror obiect nu este evaluabil în bani, și prin cote procentuale aplicate la valoarea obiectului cererii, când acesta este evaluabil în bani.

În ceea ce privește invocarea încălcării accesului liber la justiție, Curtea a reamintit că prin *Decizia nr. 103 din 6 iunie 2000, publicată în M. Of. nr. 460 din 21 septembrie 2000*, a statuat că accesul liber la justiție nu interzice stabilirea taxelor de timbru în justiție, fiind justificat ca persoanele care se adresează autorităților judecătorești să contribuie la acoperirea cheltuielilor prilejuite de realizarea actului de justiție. Regula este cea a timbrării acțiunilor

în justiție, excepțiile fiind posibile numai în măsura în care sunt stabilite de legiuitor pentru că taxa de timbru este o modalitate de acoperire, în parte, a cheltuielilor pe care le implică serviciul public al justiției. Totodată, cheltuielile efectuate de justițiabil pot fi recuperate de la partea care cade în pretenții, potrivit art. 274 alin. (1) C. pr. civ.

Cu privire la invocarea art. 56 alin. (2) din Constituție în susținerea excepției, Curtea a constatat că textul legal criticat asigură o așezare justă a sarcinilor fiscale, întrucât taxa judiciară de timbru este de natură să contribuie la acoperirea cheltuielilor prilejuite de realizarea actului de justiție, cuantumul acestei taxe fiind proporțional cu valoarea contractului administrativ care se cere a fi anulat.

2. Accesul liber la justiție. Obligația de plată a taxei de timbru

Prin *Decizia nr. 427 din 25 mai 2006, publicată în Monitorul Oficial nr. 582 din 5 iulie 2006*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor Legii nr. 146/1997 privind taxele judiciare de timbru și ale art. 74 și art. 75 C. pr. civ.

Autorul excepției de neconstituționalitate a susținut, în esență, că Legea nr. 146/1997 și Codul de procedură civilă, în ansamblul său, încalcă art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, deoarece nu prevăd scutirea de la plata taxelor de timbru a persoanelor care „sunt în custodia statului român și nu au posibilitatea de a achita taxele de timbru necesare”.

Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a constatat că aceste prevederi nu au fost încălcate, deoarece obligația părților de a plăti taxele judiciare de timbru stabilite de lege creează premisa pentru judecarea cauzei în mod echitabil, având în vedere că aceste taxe servesc unei mai bune organizări și funcționări a serviciului public de realizare a justiției.

În jurisprudența sa în materie, Curtea Constituțională a statuat în mod constant că accesul liber la justiție nu înseamnă că acesta trebuie să fie în toate cazurile gratuit. S-a reținut că art. 21 din Constituție nu instituie nicio interdicție cu privire la taxele în justiție, fiind legal și echitabil ca justițiabilii care trag un folos nemijlocit din activitatea desfășurată de autoritățile judecătorești să contribuie la acoperirea cheltuielilor acestora. Pe de altă parte, s-a arătat că echivalentul taxelor judiciare de timbru este integrat în valoarea cheltuielilor de judecată stabilite de instanța de judecată prin hotărârea pe care o pronunță în cauză, plata acestora revenind părții care cade în pretenții.

Cu privire la constituționalitatea prevederilor art. 74 și art. 75 C. pr. civ., Curtea s-a pronunțat prin *Decizia nr. 322 din 14 septembrie 2004, publicată în*

M. Of. nr. 1013 din 3 noiembrie 2004, reținând că atât redacțional, cât și prin finalitatea urmărită, aceste prevederi dau expresie preocupării legiuitorului de a complini insuficiența posibilităților materiale ale celor care apelează la justiție pentru apărarea drepturilor și intereselor lor legitime. Faptul că instanța de judecată respinge cererea întemeiată pe aceste texte de lege este o măsură ce ține de aplicarea legii și care nu relevă un aspect de neconstituționalitate.



Doctrină

1. „Procedura administrativă contencioasă are ca specific caracterul urgent al judecării cauzelor, caracterul public și caracterul accesibilității în ce privește cuantumul taxelor (...).

Procedura de urgență și durata foarte scurtă pentru redactare scot în evidență, după cum se arată în doctrină, importanța instituției contenciosului administrativ pentru garantarea drepturilor fundamentale ale omului” [D. Apostol Tofan, *Modificările esențiale aduse instituției contenciosului administrativ prin noua lege cadru în materie (II)*, în C. Jud. nr. 4/2005, pp. 78-91].

2. „Motivarea hotărârii este indispensabilă pentru calitatea actului de justiție, ea fiind un remediu împotriva arbitrariului.

În dreptul procesual european, obligația de motivare a hotărârii este prezentă, dar ea nu a fost decât recent consacrată în jurisprudența Curții de la Strasbourg. Cu toate acestea, motivarea a rezultat din textul art. 6 alin. (1) din Convenția europeană a drepturilor omului, ea fiind o aplicare autonomă a noțiunii de «proces echitabil»” (L. Vișan, *Principiul motivării în materia procedurii administrative. Aspecte de drept comparat*, în RDP nr. 4/2005, pp. 24-39).

3. „Dihotomia revocare-anulare ar trebui să se impună și din punctul de vedere al garanțiilor pe care le are particularul: în fața instanței el se bucură de privilegiul dreptului la apărare, al contradictorialității, al publicității ședințelor etc., pe când în fața administrației el nu le cunoaște, motiv pentru care excepțiile de la regula revocabilității ar putea fi mai numeroase” [O. Podaru, *Analiza unei posibile drame: capitularea dreptului în fața faptului împlinit (I)*, în C. Jud. nr. 11/2008, pp. 38-44].

4. „Dacă vorbim de contenciosul obiectiv, unde instanța are de verificat numai conformitatea actului administrativ cu legea, probațiunea se poate limita la documentația care a stat la baza emiterii lui¹, pe care autoritatea publică o va depune la dosar în temeiul art. 13 din Legea nr. 554/2004.

¹ A. Iorgovan, L. Vișan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004). Comentariu și jurisprudență*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 297.

În *contenciosul subiectiv* însă, când instanței îi revine rolul de a stabili existența vătămării aduse reclamantului în drepturile sale subiective ori în interesele legitime private, soluționarea cererii exclusiv pe baza înscrisurilor depuse în etapa procedurii administrative, îngrădirea dreptului reclamantului de a recurge la mijloacele de probă prevăzute de Codul de procedură civilă ori neluarea în considerare a probelor administrate în fața instanței de contencios administrativ, conform art. 167 și următoarele din același cod, ar lipsi de conținut controlul judecătoresc al legalității actului administrativ, făcând iluzorii, iar nu efective, dreptul la un proces echitabil, prevăzut de art. 21 din Constituția României și de art. 6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, și dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică de a se adresa instanței de contencios administrativ pentru a obține recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei, consacrat de art. 52 din Constituție” (G. Bogasiu, *Comentariu la decizia nr. 3968 din 18 octombrie 2007 a ICCJ, SCAF, în RRDJ nr. 2/2009, pp. 125-127*).



Jurisprudență

1. Judecarea cererilor. Principiul imparțialității justiției. Contradictorialitate. Dreptul la apărare

Noțiunea de „imparțialitate” se referă la atitudinea nepărtinitoare, de natură să asigure egalitatea de tratament a părților în conștiința judecătorului.

O hotărâre judecătorească pronunțată în cadrul unui proces în care au fost respectate principiul contradictorialității și dreptul la apărare și au fost administrate probele considerate utile și concludente, hotărâre care cuprinde motivele de fapt și de drept pe baza cărora instanța și-a format convingerea, conform art. 261 alin. (1) pct. 5 C. pr. civ., nu poate fi considerată părtinitoare pentru simplul motiv că a dat câștig de cauză uneia dintre părți (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 838 din 9 februarie 2007, nepublicată).

2. Refuz de rezolvare a unei cereri. Rolul activ al instanței. Limite

Nu se poate vorbi despre un refuz nejustificat de rezolvare a cererii, în sensul art. 2 alin. (1) lit. h) [lit. i)], după modificarea Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 262/2007 – n.n.), dacă avizul negativ a fost rezultatul neînde-

plinirii cumulative a condițiilor legale, iar nu al unui exces de putere din partea autorității emitente.

În temeiul art. 129 alin. (5) C. pr. civ., judecătorul avea îndatorirea să stăruie prin toate mijloacele legale, ordonând chiar probe din oficiu, pentru a lămuri circumstanțele în care a fost emis avizul negativ, în limitele investiției sale, iar nu pentru a substitui, în procedura judiciară, lipsurile existente în documentația depusă de recurentul-reclamant la autoritatea emitentă (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2338 din 4 mai 2007, nepublicată*).

3. Probe. Condiții de admisibilitate. Pertinența și conclundența

În conformitate cu dispozițiile art. 167 alin. (1) C. pr. civ., dovezile se pot încuviința numai dacă instanța socotește că ele pot să aducă dezlegarea pricinii, ceea ce înseamnă că probele solicitate trebuie să fie pertinente și concludente cauzei.

Pertinența probei, care implică și utilitatea ei, presupune verificarea admisibilității juridice a acesteia și a legalității ei, precum și verificarea relației existente între pretențiile formulate și faptul susceptibil de probare. O probă este pertinentă, așadar, dacă are legătură cu obiectul procesului.

Proba este concludentă dacă este de natură să conducă la rezolvarea cauzei. Prin urmare, orice probă concludentă este pertinentă, însă nu orice probă pertinentă este și concludentă.

Condiția conclundenței nu era îndeplinită în privința probelor solicitate, respectiv a interrogatoriului reclamantului, în condițiile în care acesta și-a exprimat poziția prin actele depuse la dosar și cea a emiterii unei adrese pentru comunicarea stadiului cercetărilor penale pretins efectuate cu privire la aspecte de fapt și de drept în strânsă legătură cu abaterile reținute, întrucât răspunderea disciplinară pentru neîndeplinirea atribuțiilor de serviciu poate fi angajată conform art. 64 din Legea nr. 188/1949, indiferent de soluția adoptată ca urmare a efectuării respectivelor cercetări, îndeplinirea condițiilor cerute de lege pentru stabilirea acesteia apreciindu-se oricum în raport cu probatoriul administrat în prezenta cauză.

În raport cu aceste considerente, respingerea respectivelor probe este justificată, neputându-se reține pretinsa încălcare a dreptului la apărare ori a principiilor nemijlocirii și contradictorialității, cum pretind recurentele (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2279 din 2 mai 2007, nepublicată*).

4. Administrarea probelor. Accesul la justiție. Dreptul la un proces echitabil

Neluarea în considerare a probelor administrate în fața instanței de contencios administrativ, conform art. 167 C. pr. civ., ar însemna o lipsire de conținut a controlului judecătoresc al legalității actelor administrative deduse judecării.

Stabilirea obligației instanței de a soluționa cererea exclusiv pe baza înscrisurilor depuse în etapa procedurii administrative ar avea ca efect îngrădirea dreptului de acces la justiție și a dreptului la un proces echitabil, prevăzute de art. 21 din Constituția României și de art. 6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale.

Or, un proces echitabil presupune un tratament egal aplicat părților implicate în proces, iar accesul la justiție se realizează nu numai prin posibilitatea de a sesiza instanța, ci și prin dreptul recunoscut părților de a propune dovezile care să le susțină pretențiile, precum și dreptul instanței de a cenzura relevanța, concludența și utilitatea lor, de a încuviința administrarea probelor necesare pentru stabilirea corectă a situației de fapt și de a-și întemeia soluția pe probele administrate (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 314 din 19 ianuarie 2007, în ICCJ, Jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal pe anul 2007, semestrul I, pp. 199-202*).

5. Aprecierea probelor. Expertiză contabilă. Forță probantă

Expertiza contabilă efectuată potrivit art. 201 alin. (1) C. pr. civ. cuprinde o opinie de specialitate asupra documentației financiar-contabile supuse analizei, dar nu poate servi exclusiv la formarea convingerii instanței, în condițiile în care nu se poate vorbi despre o ierarhizare a probelor în procesul civil.

Aprecierea probelor este o operațiune complexă, în care intervine și raționamentul judecătorului; acesta nu este legat de concluziile raportului de expertiză, fiind însă dator să indice, în hotărârea sa, motivele pentru care nu și-a însușit opinia expertului (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2917 din 15 septembrie 2006, nepublicată*).

6. Valoarea probatorie a înscrisurilor administrate în faza judiciară

Cu referire la argumentele cuprinse în cererea de recurs, Înalta Curte constată că valoarea doveditoare a contractelor și documentelor prin care

partea a probat validitatea efectuării prestațiilor a fost corect stabilită de către instanța fondului, pentru că neluarea în considerare a înscrisurilor care, deși nu au fost prezentate în procedura administrativă, au fost depuse la dosarul instanței și au fost avute în vedere la efectuarea expertizei contabile ar constitui o ignorare a scopului administrării probelor în condițiile art. 167 și urm. C. pr. civ. și ar face iluzoriu, iar nu efectiv, dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, printr-un act administrativ tipic sau asimilat, de a se adresa instanței de contencios administrativ pentru recunoașterea dreptului sau interesului său legitim, prevăzut de art. 52 din Constituția României (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 931 din 19 februarie 2010*).

7. Aprecierea probelor. Formarea convingerii judecătorului

Necesitatea și concludența probei cu expertiză contabilă au fost stabilite (...) prin decizia de casare, având caracter obligatoriu pentru judecătorul fondului, conform art. 315 alin. (1) C. pr. civ., dar expertiza răspunde strict unor obiective de specialitate contabilă și nu poate fundamenta o hotărâre judecătorească fără o analiză efectuată de instanță, prin prisma prevederilor legale aplicabile raportului juridic fiscal dedus judecății, răspunzând exigențelor legate de motivarea propriei convingeri și de prezentare a argumentelor contrapuse cererilor și susținerilor părții care a pierdut procesul (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 4145 din 6 octombrie 2010*).

8. Motivarea sentinței. Principiul egalității armelor în proces

Potrivit dispozițiilor art. 261 alin. (1) pct. 5 C. pr. civ., hotărârea va cuprinde „motivele de fapt și de drept care au format convingerea instanței, cum și cele pentru care s-au înlăturat cererile părților”.

Examinând calitativ, din perspectiva textului legal citat, sentința atacată, Înalta Curte constată că motivarea este clară, accesibilă, coerentă și logică, judecătorul indicând la filele 3-5 ale sentinței atât motivele de fapt, cât și cele de drept care l-au condus la soluția adoptată. De asemenea, expunându-și raționamentul, judecătorul a indicat în partea finală a considerentelor și motivul care l-a determinat să înlăture apărarea pârâtelor, respectiv interpretarea eronată a prevederilor art. 27 din O.G. nr. 51/1997, în privința determinării bazei de calcul a drepturilor vamale.

În orice caz, criticile formulate în cuprinsul acestui motiv nu sunt punctuale, recurențele fiind nemulțumite, la modul general, că instanța „nu a plecat de la raționamentul și mijloacele propuse” de ele.

O astfel de abordare este însă contrară principiului egalității armelor dedus de jurisprudență din interpretarea art. 6 par. 1 CEDO, principiu care, din punct de vedere procesual, guvernează și materia contenciosului fiscal (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2106 din 8 aprilie 2011).

9. Calitatea motivării hotărârii. Analiza argumentelor părților

Într-adevăr, în întregul lor, considerentele curții de apel reflectă punctul de vedere al reclamantei exprimat prin cererea de chemare în judecată. În același timp, instanța de fond nu răspunde la apărările invocate prin întâmpinarea formulată în cauză de pârâtă, deși acestea erau punctuale, urmărind firul raționamentului părții adverse.

Fără a nega *de plano* posibilitatea instanței de judecată de a-și însuși punctul de vedere al unei părți și argumentația care îl însoțește, Înalta Curte reține că o abordare echilibrată a cauzei, în acord cu principiile fundamentale ale procesului civil (*lato sensu*), impune cu necesitate analiza și respingerea motivată a susținerilor celeilalte părți. Mai ales în situația în care se consideră că prezumția de legalitate de care beneficiază actul administrativ a fost răsturnată, temeiurile de fapt și de drept ale emiterii acestuia nu pot fi ignorate în cadrul raționamentului judiciar (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 868 din 21 februarie 2014).

10. Obligația de plată a taxei de timbru. Accesul la justiție

Conform dispozițiilor art. 17 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, pentru cererile formulate în baza acestei legi se percep taxele de timbru prevăzute de Legea nr. 146/1997 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările și completările ulterioare, pentru cauzele neevaluabile în bani, cu excepția celor care au ca obiect contractele administrative care se vor taxa la valoare.

În cauză se constată că recurentul-reclamant a fost obligat în mod corect la plata taxelor de timbru, fiind citat cu mențiunea necesității plății, precum și cu precizarea cuantumului acestora conform art. 3 lit. m) din Legea nr. 146/1997 și a dispozițiilor O.G. nr. 32/1995. Mai mult, instanța

de fond a amânat judecarea cauzei la cererea recurentului-reclamant și pentru ca acesta să timbreze acțiunea.

Prin urmare, constatând că recurentul-reclamant nu s-a achitat de obligația ce-i revenea potrivit dispozițiilor legale, instanța de fond i-a aplicat sancțiunea prevăzută de art. 20 din Legea nr. 146/1997 și de art. 9 alin. (2) din O.G. nr. 32/1995, respectiv anularea cererii, măsură considerată de Înalta Curte ca legală și temeinică.

De altfel, printr-o jurisprudență unitară, de o semnificativă constanță de-a lungul anilor, Curtea Constituțională a stabilit că accesul liber la justiție nu înseamnă gratuitate și că nicio dispoziție constituțională nu interzice stabilirea taxelor de timbru în justiție, fiind justificat ca persoanele care se adresează autorităților judecătorești să contribuie la acoperirea cheltuielilor prilejuite de realizarea actului de justiție. Regula este cea a timbrării acțiunilor în justiție, excepțiile fiind posibile numai în măsura în care sunt stabilite de legiuitor. Se mai reține că aceste cheltuieli ocazionate de realizarea actului de justiție sunt cheltuieli publice, la a căror acoperire, potrivit Constituției, cetățenii sunt obligați să contribuie prin impozite și taxe, stabilite în condițiile legii.

Totodată, separat de aspectele legate de necesitatea contribuției la suportarea costurilor bugetare ale justiției ca serviciu public, nu este de neglijat că tocmai pentru a nu împiedica accesul la justiție, multe categorii de litigii civile sunt scutite de taxe sau există posibilitatea de a obține scutirea totală sau parțială de taxe sau eşalonarea acestora.

Este cunoscut că în aplicarea dispozițiilor art. 6 din Convenție, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a arătat că dreptul la un tribunal nu este absolut și că este compatibil cu limitări implicite, instanța europeană recunoscând că statele contractante dispun de o anumită marjă de apreciere, iar Curtea nu are calitatea să substituie aprecierii făcute de autoritățile naționale o altă apreciere privitoare la ceea ce ar reprezenta o mai bună politică în acest domeniu (*Belle c. Franței, Osman c. Marii Britanii, Garcia Manibado c. Spaniei*).

De asemenea, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a decis, constant, că limitările dreptului la acces la un tribunal cuprinse în marja de apreciere lăsată de prevederile Convenției și de jurisprudență organelor la dispoziția statelor cuprind și condițiile în care poate fi atacată o hotărâre a

unor instanțe de fond (*Guérin c. Franței*, Recueil, 1998 – v § 37) (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 4189 din 24 noiembrie 2006, nepublicată).

11. Obligația de plată a taxei de timbru și a timbrului judiciar. Sancțiunea în caz de neîndeplinire. Accesul la justiție

Potrivit art. 17 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, pentru cererile formulate în baza prezentei legi se percep taxele de timbru prevăzute de Legea nr. 146/1997 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările și completările ulterioare, pentru cauzele neevaluabile în bani, cu excepția celor care au ca obiect contractele administrative, care se vor timbra la valoare, iar în temeiul art. 20 alin. (1) din Legea nr. 146/1997, taxa de timbru se plătește anticipat.

Deși a fost citat pentru primul termen de judecată în fața instanței de fond, cu indicarea sumei datorate conform art. 3 lit. m) din Legea nr. 146/1997 (4 lei), recurentul-reclamant nu și-a îndeplinit obligația legală menționată, aplicând doar un timbru judiciar de 0,50 lei.

În virtutea rolului activ prevăzut de art. 129 C. pr. civ., instanța de fond i-a pus în vedere reclamantului că poate recurge la procedura de acordare a asistenței judiciare instituite prin art. 74-81 C. pr. civ. (în vigoare la data respectivă) dacă face dovada că plata taxei de timbru este de natură să pună în primejdie propria sa întreținere sau a familiei sale, dar reclamantul nu a administrat dovezi în acest sens.

În condițiile arătate, instanța de fond a aplicat în mod legal și temeinic sancțiunea anulării, luând în considerare și cuantumul redus al sumei datorate.

În jurisprudența sa în materie, Curtea Constituțională a României a statuat în mod constant că accesul liber la justiție nu înseamnă că acesta trebuie să fie în toate cazurile gratuit și că art. 21 din Constituție nu instituie nicio interdicție cu privire la taxele judiciare, fiind legal și echitabil ca justițiabilii care trag folos nemijlocit din activitatea desfășurată de autoritățile judecătorești să contribuie la acoperirea cheltuielilor acestora (Decizia nr. 427 din 25 mai 2006, publicată în M. Of. nr. 582 din 5 iulie 2006).

Totodată, Curtea Europeană a Drepturilor Omului nu a exclus, în jurisprudența sa, posibilitatea ca interesele bunei administrări a justiției să

poată justifica impunerea unei restricții financiare în accesul unei persoane la justiție, statele dispunând de o marjă de apreciere în materie. Esențial este ca restricția să tindă către un scop legitim și să existe un raport de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul vizat (CEDO, Hotărârea pronunțată în cauza *Weissman și alții c. României*, publicată în M. Of. nr. 588 din 27 august 2007) (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3398 din 10 octombrie 2008).



Repere ale jurisprudenței CEDO

1. Dreptul la un proces echitabil. Publicitatea ședinței de judecată

În cauza *Pretto și alții c. Italiei*, soluționată prin hotărârea din 8 decembrie 1983¹, Curtea a subliniat că publicitatea procedurii de judecată protejează justițiabilii contra unei justiții secrete constituie unul dintre mijloacele de menținere a încrederii în curți și tribunale și ajută la realizarea scopului prevăzut de art. 6 alin. (1) din Convenție: procesul echitabil.

Curtea a constatat că statele membre ale Consiliului Europei recunosc toate principiul publicității dezbaterilor, dar sistemele lor legislative și practicile judiciare prezintă o anumită diversitate în ceea ce privește întinderea și condițiile de punere în aplicare ale acestui principiu. În optica instanței europene, aspectele formale au totuși o importanță secundară față de scopurile publicității, urmărite de art. 6 alin. (1).

2. Judecarea acțiunii în contencios administrativ. Necercetarea integrală a obiectului cauzei. Administrarea probelor. Sarcină excesiv de împovărătoare pentru reclamant. Măsuri dispuse prin încheiere. Revenire asupra lor. Motive temeinice

În hotărârea din 24 mai 2005, publicată în M. Of. nr. 210 din 8 martie 2006 (cauza *Buzescu c. României*), Curtea Europeană a Drepturilor Omului a evaluat în ansamblu procedura derulată în fața instanțelor naționale și a constatat că nu au fost întrunite cerințele de echitabilitate, art. 6 alin. (1) din Convenție fiind încălcat prin *nesoluționarea de către instanțele naționale a unei părți a obiectului cauzei și prin măsurile luate cu privire la admisibilitatea și administrarea probelor*.

¹ În V. Berger, *op. cit.*, pp. 267-269.

Curtea a reiterat faptul că efectul art. 6 alin. (1) din Convenție este, *inter alia*, să acorde unui „tribunal” atribuția de a efectua o examinare corespunzătoare a afirmațiilor, motivelor și probelor, fără a prejudicia evaluarea sau relevanța acestora pentru hotărârea luată, având în vedere că nu este în competența Curții să examineze dacă motivele sunt întrunite în mod corespunzător.

Deși art. 6 alin. (1) din Convenție obligă instanțele să își motiveze hotărârile, acest text nu poate fi interpretat în sensul impunerii unui răspuns detaliat pentru fiecare argument. Întinderea obligației de a motiva poate varia în funcție de natura hotărârii și trebuie stabilită în lumina circumstanțelor cauzei.

Curtea a observat că reclamantul a solicitat instanțelor anularea Deciziei UAR din data de 27 iunie 1996, motivând că, în temeiul Legii nr. 51/1995, UAR nu mai avea competența în anul 1996 să anuleze înscrierea sa în Baroul Constanța în anul 1991; că, în baza Legii nr. 29/1990, dreptul UAR de a lua această decizie era prescris, anularea în anul 1996 a unei decizii luate în anul 1991 fiind de competența instanțelor; și că, în ceea ce privește fondul cauzei, a cărei examinare a fost cerută în mod expres instanțelor, reclamantul a acționat cu bună-credință atunci când a formulat o cerere la baroul menționat pentru anularea deciziei nelegale a acestuia din anul 1981 și nu putea fi învinovățit pentru faptul că Baroul nu a înaintat cererea către UAR sau pentru faptul că UAR nu a verificat validitatea deciziei Baroului. Reclamantul a arătat totodată că petiția administrativă pe care a adresat-o la 18 februarie 1998 către UAR nu a reprezentat un remediu.

Cu privire la acest aspect, Curtea Europeană a remarcat faptul că atât curtea de apel, cât și Curtea Supremă de Justiție au respins cererea reclamantului, motivând că în anul 1991, UAR, în conformitate cu Decretul-Lege nr. 90/1990, era singurul organ competent să decidă readmiterea în Barou; că reclamantul nu putea pretinde că nu avea cunoștință de aceste prevederi; că, în consecință, readmiterea lui în Baroul Constanța în anul 1991 era în mod evident nulă; și că dreptul de a o anula în 1996 nu era prescris, anularea putând fi hotărâtă oricând. În baza Statutului, instanțele au respins afirmația reclamantului că Legea nr. 51/1995 nu a mai acordat UAR competența de a anula deciziile Baroului.

Deși instanțele au răspuns unora dintre argumentele reclamantului, acestea nu au răspuns argumentelor principale, respectiv că acesta a acționat cu bună-credință, în conformitate cu principiile dreptului administrativ și cu Legea nr. 29/1990, când a depus o cerere la Baroul Constanța în anul 1991, în scopul anulării deciziei nelegale adoptate de acesta în anul 1981 în împrejurările excepționale în care părăsise țara; și că, în orice caz, nu putea fi învinovățit pentru faptul că Baroul nu a înaintat cererea sa către UAR sau pentru faptul că UAR nu a verificat validitatea deciziei Baroului.

În plus, Curtea a remarcat faptul că, deși reclamantul a depus cererea în scopul de a obține anularea Deciziei UAR din data de 27 iunie 1996, acesta a solicitat în mod expres instanțelor să examineze fondul cauzei și consecințele pe care le poate avea asupra soluției date cererii sale.

Curtea a reiterat faptul că, deși art. 6 alin. (1) din Convenție garantează dreptul la un proces echitabil, acesta nu instituie nicio regulă cu privire la admisibilitatea probelor sau la modul în care ar trebui evaluate, care reprezintă, prin urmare, chestiuni de competență, în principal, a dreptului intern și a instanțelor naționale. Cu toate acestea, Curtea trebuie să stabilească dacă procedurile, inclusiv modul în care au fost administrate probele, au fost corecte, așa cum prevede art. 6 alin. (1) din Convenție, evaluând corectitudinea prin raportare la ansamblul procedurii.

În cauza supusă analizei, Curtea a remarcat faptul că, prin Hotărârea din 15 septembrie 1998, curtea de apel a revocat hotărârea sa din data de 7 iunie 1998 privind prezentarea Registrului în original și a hotărât că UAR nu trebuia să prezinte Registrul original de decizii. Curtea a hotărât că, de vreme ce reclamantul a refuzat să depună o plângere penală privind pretinsa falsificare a deciziei UAR, astfel de probe nu erau necesare în cauză, iar probele deja prezentate de UAR erau suficiente pentru a concluziona că decizia presupus a fi fost luată în data de 27 iunie 1996 fusese efectiv luată la data respectivă. Obiecția reclamantului la respectiva hotărâre a fost respinsă de instanță.

Curtea a mai reținut că probele prezentate de UAR care au determinat instanța să revină asupra hotărârii anterioare constau în două fotocopii, una după un extras din procesul-verbal al adunării din 27 iunie 1996, care descria procedura care a condus la luarea deciziei atacate, iar cealaltă

după o altă pagină din acest proces-verbal, fără nicio legătură cu cauza reclamantului. Ambele pagini purtau ștampila UAR și semnătura secretarului acestuia, însoțită de cuvintele „copie certificată”.

Curtea a considerat întemeiate susținerile reclamantului, care, invocând jurisprudența anterioară (cauza *Timurtaş c. Turciei*), a arătat că un document fotocopiat trebuie supus unei verificări atente înainte de a fi acceptat ca o copie autentică a unui original. Acest lucru este cu atât mai adevărat într-o cauză în care există deja mai multe elemente, în special faptul că reclamantul nu a fost informat cu privire la procedura care a condus la adoptarea Deciziei UAR din 27 iunie 1996 și că decizia respectivă nu i-a fost comunicată până în februarie 1998, care pun sub semnul întrebării corectitudinea procedurii în ansamblu. Fotocopiile prezentate de UAR curții de apel și prezentate Curții de către Guvern nu purtau semnăturile necesare ale membrilor Consiliului UAR, ci reprezentau o formă simplificată a deciziei originale, semnată de secretarul UAR, având menționate cuvintele „copie certificată”.

Curtea a observat faptul că, potrivit interpretării dreptului procesual român, o instanță poate revoca, printr-o hotărâre motivată, o hotărâre anterioară privind admiterea probelor. Cu toate acestea, în absența încheierilor de ședință relevante ale procedurilor desfășurate în fața instanțelor naționale, după cum s-a solicitat de Curte Guvernului pârât cu prilejul comunicării cauzei și luând în considerare copiile prezentate de UAR în cadrul acestei proceduri, Curtea consideră că există îndoieli considerabile privind maniera în care curtea de apel a revocat hotărârea sa privind prezentarea Registrului original de decizii al UAR. Totodată, Curtea consideră că formularea unei plângeri penale pentru fals ar fi impus reclamantului o sarcină disproporționată, având în vedere circumstanțele cauzei.

3. Obiectul cererii de chemare în judecată. Calificare. Rolul instanței. Eroare evidentă de apreciere a obiectului acțiunii. Necercetarea fondului cauzei. Judecarea cauzei într-un termen rezonabil

În cauza *Gheorghe c. României*¹, soluționată prin hotărârea din 15 martie 2007 (plângerea nr. 19215/04), Curtea a stabilit că a existat o încălcare a art. 6 par. 1 din Convenție, constând în aceea că speța recla-

¹ A se vedea www.csm1909.ro.

mantului nu a fost audiată în mod echitabil și că durata procedurii a fost prea mare.

Curtea a pornit de la premisa că sarcina sa nu este aceea de a analiza erorile de fapt sau de drept pretins comise de o instanță internă, interpretarea legislației interne revenind în primul rând autorităților naționale, și în special judecătorilor și tribunalelor, dar Convenția nu-și propune garantarea drepturilor teoretice sau iluzorii, ci a drepturilor concrete și efective.

Astfel, dreptul la un proces echitabil nu poate fi considerat efectiv decât dacă cererile părților sunt într-adevăr „audiate”, adică examinate legal de tribunalul sesizat.

În acest sens, Curtea a amintit că întinderea sarcinii pe care o au tribunalele de a motiva deciziile lor poate varia în special în funcție de natura deciziei și că îndeplinirea obligațiilor decurgând din art. 6 din Convenție nu poate fi analizată decât în lumina circumstanțelor fiecărei spețe.

Fără a solicita un răspuns detaliat la fiecare argument al reclamantului, această obligație presupune ca partea vătămată să se poată aștepta la un răspuns specific și explicit, de natură să asigure rezolvarea fondului cauzei („cu mijloace decisive pentru rezultatul procedurii în cauză”).

În speță, Curtea a observat că în cererea sa inițială, reclamantul a solicitat în mod expres daune și interese cifrate la 1.196.422.200 ROL pentru refuzul de acordare a drepturilor conferite de Legea nr. 53/1992 categoriei de persoane atinse de un handicap de gradul II, din care făcea parte. În acest sens, Curtea a constatat că apartenența reclamantului la categoria persoanelor suferind de un handicap de gradul II nu este contestată.

Curtea de apel a respins cererea pe motiv că reclamantul nu a contestat prin căile legale certificatul din 26 octombrie 1998, care i-a recunoscut un handicap de gradul II, sugerându-i părții să solicite autorităților administrative revizuirea clasificării sale și înscrierea într-o categorie de handicap mai grav, pentru a putea beneficia de drepturi mai largi.

În continuare, Curtea a constatat că, în ceea ce privește recursul reclamantului, care reproșa curții de apel că a comis o eroare în interpretarea obiectului acțiunii sale având în vedere că el nu a solicitat niciodată drepturi mai largi decât cele acordate persoanelor atinse de un handicap

de gradul II, Curtea Supremă de Justiție s-a mărginit să reia argumentația curții de apel, și anume că reclamantul nu putea beneficia de dispozițiile Ordonanței nr. 102/1999, care a înlocuit Legea nr. 53/1992, în măsura în care el nu a contestat certificatul sus-menționat. În concluzie, nici curtea de apel și nici Curtea Supremă de Justiție nu s-au pronunțat pe fondul cererii de daune și interese, ci au respins-o pe unicul motiv că reclamantul nu a contestat clasificarea sa în categoria persoanelor atinse de un handicap de gradul II.

Reclamantul nu a încetat însă să pretindă, atât în cererea sa inițială, cât și în concluziile pe care le-a formulat ulterior, recunoașterea drepturilor acordate de Legea nr. 53/1992 persoanelor atinse de un handicap de gradul II. În afară de aceasta, el și-a întemeiat în mare parte recursul pe faptul că respingerea cererii sale era rezultatul unei erori asupra obiectului acțiunii sale, motiv care nu a primit niciun răspuns din partea Curții supreme.

În acest context, Curtea a considerat că, în lipsa unui răspuns special și explicit, este imposibil să se știe dacă instanțele interne au neglijat pur și simplu să examineze conținutul plângerii referitoare la acordarea de daune și interese sau dacă respingerea sa era rezultatul unei erori evidente de apreciere a obiectului acțiunii.

Referitor la durata procedurii, Curtea a amintit că aprecierea caracterului rezonabil al duratei unei proceduri presupune luarea în considerare a circumstanțelor cauzei și criteriilor consacrate de jurisprudență, în special complexitatea cauzei și comportamentul reclamantului sau reclamanților, ca și cel al autorităților competente.

Într-o ipoteză cum este cea a speței, Curtea a considerat că miza litigiului pentru cel interesat trebuie să aibă un rol decisiv în aprecierea caracterului rezonabil al duratei procedurii, impunându-se o diligență specială din partea autorităților atunci când reclamantul este atins de o boală gravă și incurabilă și când starea sănătății sale se degradează rapid.

În speță, perioada de analizat a început la 30 noiembrie 2000, dată la care reclamantul a sesizat Curtea de Apel Ploiești, și s-a terminat la 4 noiembrie 2003, data hotărârii irevocabile a Curții Supreme de Justiție. Ea a durat deci mai mult de 2 ani, perioadă în care instanțe de două grade s-au pronunțat în fondul cauzei.

Curtea a considerat că speța nu prezenta o complexitate deosebită, susceptibilă de a explica durata procedurii. În ceea ce privește expertiza medicală al cărei obiect era să stabilească starea de sănătate a reclamantului, Curtea a constatat că misiunea încredințată serviciului medico-legal municipal era pur tehnică și relativ simplă. În consecință, împrejurarea că această expertiză a fost considerată utilă de curtea de apel nu este suficientă pentru a demonstra că speța era complexă, așa cum susținea Guvernul.

În ceea ce privește amânările solicitate de reclamant, Curtea a constatat că întârzierea cauzată de acestea este de circa 5 luni și că acestea au fost solicitate exclusiv pentru a-și pregăti apărarea sau datorită stării sale de sănătate.

În ceea ce privește întârzierea totală a procedurii, cu toate că la o primă vedere nu părea nerezonabilă, Curtea a observat că o întârziere de mai mult de un an este imputabilă erorilor Curții de Apel Ploiești și Tribunalului Județean Prahova, care și-au trimis reciproc cauza până când, prin hotărârea din 21 noiembrie 2001, Curtea Supremă a stabilit competența de a statua în fondul litigiului în favoarea curții de apel.

Curtea a relevat, de asemenea, că procedura în fața Curții Supreme a durat mai mult de un an, duratele dintre introducerea recursului, la 8 august 2002, și prima audiere, la 25 februarie 2003, ca și dintre audierea din 27 mai și cea din 21 octombrie 2003 fiind deosebit de lungi datorită urgenței cauzei, având în vedere boala reclamantului, fapt care trebuia să fie cunoscut de Curtea Supremă.

Având în vedere faptul că în cursul procedurii starea de sănătate a reclamantului s-a degradat grav, iar autoritățile trebuiau să dea dovadă de o mare diligență, Curtea a conchis că durata procedurii în cauză a fost prea mare.

↳ **Notă:** În sensul nerespectării exigenței termenului rezonabil, a se vedea și hotărârea pronunțată la data de 16 noiembrie 2006 în cauza *Guță c. României*, par. 36 și 37, în care litigiul a fost inițiat în fața unei instanțe de contencios administrativ, iar unul dintre motivele prelungirii duratei procedurii a constat în modul în care a fost stabilită, în final, competența instanței civile.

4. Principiul contradictorialității. Obligația audierii părților. Eficacitatea procedurii scrise

În hotărârea pronunțată de Marea Cameră în data de 23 noiembrie 2006 în cauza *Jussila c. Finlandei*¹, Curtea a constatat că nu a fost violat art. 6 din Convenție prin faptul că instanța judecătorească investită cu soluționarea unei cauze fiscale nu a dispus audierea părților, considerând suficiente observațiile scrise și expertizele de specialitate.

În acest sens, Curtea a reținut că o procedură scrisă poate să se dovedească adesea mai eficace decât o procedură orală având ca obiect controlul corectitudinii declarațiilor făcute de contribuabili cu privire la situația lor patrimonială, ca și cu privire la existența și regularitatea documentelor justificative produse.

5. Accesul la justiție. Obligația de plată a taxelor de timbru

În hotărârea pronunțată de Marea Cameră în data de 24 mai 2006 în cauza *Weissman și alții c. României*² (cererea nr. 63945/00), Curtea a amintit că ea nu a exclus niciodată posibilitatea ca interesele unei bune administrări a justiției să poată justifica impunerea unei restricții financiare în accesul unei persoane la justiție.

Cu toată marja de apreciere de care dispune Statul în materie, Curtea a subliniat că o limitare a accesului la justiție nu este compatibilă cu art. 6 par. 1 decât dacă ea tinde către un scop legitim și dacă există un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul vizat.

Pornind de la principiul conform căruia Convenția are scopul de a proteja drepturi care nu sunt teoretice sau iluzorii, ci concrete și efective, Curtea a reținut, în acord cu jurisprudența sa anterioară, că suma costurilor, apreciată în lumina circumstanțelor unui caz dat, înțelegând aici și solvabilitatea solicitantului și faza procedurii prin care restricția în chestiune îi este impusă, sunt factori de care trebuie ținut cont pentru a determina faptul dacă persoana respectivă a beneficiat de dreptul de acces la justiție sau dacă, din cauza sumei totale a cheltuielilor, accesul la justiție a fost restrâns până în punctul în care accesul la justiție s-a găsit atins în esența lui.

¹ În C. Jud. nr. 1/2007, pp. 13-16, rubrică realizată de av. drd. D.-A. Deteșeanu.

² www.csm1909.ro.

Comentarii

Procedura de judecată a acțiunii în contencios administrativ este supusă normelor speciale prevăzute în Legea nr. 554/2004, care se completează cu normele de drept comun prevăzute de Codul de procedură civilă, în condițiile și limitele stabilite prin art. 28 din Lege.

Acțiunile în contencios administrativ se judecă în primă instanță în compunerea prevăzută în art. 54 alin. (1) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară („cauzele date, potrivit legii, în competența de primă instanță a judecătoriei, tribunalului și curții de apel se judecă în complet format dintr-un judecător, cu excepția cauzelor privind conflictele de muncă și de asigurări sociale”).

Reprezentantul Ministerului Public poate participa la soluționarea cererilor în contencios administrativ, în orice fază a procesului, atunci când apreciază că participarea sa este necesară pentru apărarea ordinii de drept, a drepturilor și libertăților cetățenilor, conform art. 1 alin. (9) din Legea nr. 554/2004. Textul menționat este în acord cu regula generală prevăzută în art. 92 NCPC pentru procesul civil.

Potrivit art. 16 din O.U.G. nr. 80/2013, acțiunea în contencios administrativ se timbrează cu o taxă fixă de 50 lei dacă are ca obiect anularea actului administrativ sau, după caz, recunoașterea dreptului pretins, precum și eliberarea unui certificat, a unei adeverințe sau a oricărui altui înscris. Cererea cu caracter patrimonial prin care se solicită și repararea pagubelor suferite se timbrează cu 10% din valoarea pretinsă, dar nu mai mult de 300 lei.

Pentru litigiile privind contracte administrative, taxa de timbru se calculează după valoare, conform regulilor prevăzute în art. 3 din O.U.G. nr. 80/2013.

Având în vedere că O.U.G. nr. 80/2013 constituie dreptul comun în materia taxelor judiciare de timbru, în contenciosul administrativ sunt aplicabile scutirile de taxe prevăzute în art. 29 și art. 30 din actul normativ menționat, în măsura în care obiectul procesului sau, după caz, calitatea părților se încadrează în ipotezele normelor respective. În aceste cazuri, scutirile operează fără a se face distincție între acțiunile privind contractele administrative și acțiunile privind celelalte categorii de acte administrative tipice sau asimilate.

Prin legi speciale pot fi însă instituite norme derogatorii.

Art. 18. Soluțiile pe care le poate da instanța

(1) Instanța, soluționând cererea la care se referă art. 8 alin. (1), poate, după caz, să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze o anumită operațiune administrativă.

(2) Instanța este competentă să se pronunțe, în afara situațiilor prevăzute la art. 1 alin. (6), și asupra legalității operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecării.

(3) În cazul soluționării cererii, instanța va hotărî și asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru.

(4) Atunci când obiectul acțiunii în contencios administrativ îl formează un contract administrativ, în funcție de starea de fapt, instanța poate:

- a) dispune anularea acestuia, în tot sau în parte;
- b) obliga autoritatea publică să încheie contractul la care reclamantul este îndrituit;
- c) impune uneia dintre părți îndeplinirea unei anumite obligații;
- d) suplini consimțământul unei părți, când interesul public o cere;
- e) obliga la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale și morale.

(5) Soluțiile prevăzute la alin. (1) și alin. (4) lit. b) și c) pot fi stabilite sub sancțiunea unei penalități aplicabile părții obligate, pentru fiecare zi de întârziere.

(6) În toate situațiile, instanța poate stabili, prin dispozitiv, la cererea părții interesate, un termen de executare, precum și amenda prevăzută la art. 24 alin. (2).

↳ **Notă:** Urmare a modificărilor aduse art. 24 prin Legea nr. 138/2014 pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe, publicată în M. Of. nr. 753 din 16 octombrie 2014, obligația de plata a amenzii de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere este inserată în alin. (3).



◆ Sumar

1. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006: art. 285; 2. Codul de procedură civilă: art. 397; 3. Legea nr. 76/2012: art. 11.

◆ Extrase

1. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii (publicată în M. Of. nr. 418 din 15 mai 2006)

~ art. 285 – (1) Instanța, admitând plângerea, modifică decizia Consiliului, dispunând, după caz:

- a) anularea în tot sau în parte a actului autorității contractante;
- b) obligarea la emiterea actului de către autoritatea contractantă;
- c) îndeplinirea unei obligații de către autoritatea contractantă, inclusiv eliminarea oricăror specificații tehnice, economice sau financiare discriminatorii din anunțul/invitația de participare, din documentația de atribuire sau din alte documente emise în legătură cu procedura de atribuire;
- d) orice alte măsuri necesare remedierii încălcării dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice.

(2) Instanța, sesizată cu o plângere împotriva unei decizii a Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, prin care acesta a soluționat contestația pe excepție, admitând plângerea, va desființa decizia respectivă și va reține cauza spre judecare pe fond cu luarea în considerare a motivelor care au determinat desființarea deciziei.

(3) În situația în care instanța admite plângerea, modifică decizia Consiliului și constată că actul autorității contractante a încălcat prevederile legislației în materia achizițiilor publice, iar contractul a fost încheiat înainte de comunicarea deciziei de către Consiliu, încălcându-se astfel prevederile art. 256³ alin. (3), dispozițiile art. 287¹⁰ alin. (1) lit. b), alin. (2)-(6) sau, după caz, ale art. 287¹¹ se aplică în mod corespunzător.

(4) Instanța poate respinge pe fond plângerea.

(5) Hotărârea prin care instanța soluționează plângerea este definitivă.

(6) Hotărârea motivată pronunțată de instanță va fi înaintată, în copie, în termen de 15 zile de la data redactării, către Autoritatea Națională pentru

Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, care o publică în SEAP, fără referire la datele de identificare a deciziei și ale părților, la datele cu caracter personal, precum și la acele informații pe care operatorul economic le precizează ca fiind confidențiale, clasificate sau protejate de un drept de proprietate intelectuală.

2. Codul de procedură civilă (republicat în M. Of. nr. 247 din 10 aprilie 2015)

~ art. 397. *Soluționarea cauzei*

(1) Instanța este obligată să se pronunțe asupra tuturor cererilor deduse judecătii. Ea nu poate acorda mai mult sau altceva decât s-a cerut, dacă legea nu prevede altfel.

(2) Dacă cererea are ca obiect pretenții privitoare la obligația de întreținere, alocația pentru copii, chirie, arendă, plata salariului, rate din prețul vânzării sau alte sume datorate periodic, instanța îl va obliga pe pârât, la cererea reclamantului, după achitarea taxelor de timbru, potrivit legii, și la plata sumelor devenite exigibile după introducerea cererii.

(3) În cazurile în care instanța poate da termen pentru executarea hotărârii, ea va face aceasta prin chiar hotărârea care dezleagă pricina, arătând și motivele pentru care a acordat termenul. Debitorul nu va putea cere termen de plată, dacă debitorului i s-a acordat un termen rezonabil de plată de către creditor ori a avut posibilitatea să execute într-un termen rezonabil, calculat de la data comunicării cererii de chemare în judecată, în conformitate cu prevederile art. 1.522 din Codul civil și nici dacă la data pronunțării subzistă vreunul dintre motivele prevăzute la art. 675 alin. (1).

3. Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012)

~ art. 11 – Dacă legea specială prevede obligarea debitorului la plata de daune cominatorii ori, după caz, a unei amenzi civile pentru nerespectarea unei obligații de a face sau de a nu face ce nu poate fi îndeplinită prin altă persoană decât debitorul, de la intrarea în vigoare a Codului de procedură civilă, se vor putea aplica penalități în condițiile prevăzute la art. 894 (art. 905 după republicarea noului Cod de procedură civilă – n.n.) din Codul de procedură civilă.



Decizii ale Curții Constituționale

1. Obiectul controlului de constituționalitate

Obiectul controlului de constituționalitate

Prin *Decizia nr. 638 din 3 octombrie 2006, publicată în Monitorul Oficial nr. 903 din 7 noiembrie 2006*, Curtea Constituțională a respins ca inadmisibilă excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 alin. (1), art. 8 alin. (1), art. 11 alin. (1) și ale art. 18 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Examinând excepția de neconstituționalitate ridicată, Curtea a reținut că în ceea ce privește dispozițiile art. 1 alin. (1), art. 8 alin. (1), art. 11 alin. (1) și ale art. 18 din Legea nr. 554/2004, autorul excepției a avut în vedere o anumită interpretare a textelor respective, raportat la specificul cauzei aflate pe rolul Curții de Apel București, secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal.

Curtea a constatat că exercitarea controlului de constituționalitate nu poate avea ca premisă modul de interpretare și aplicare a legii de către o anumită instanță judecătorească. Interpretarea acesteia, ulterior, poate fi infirmată de o hotărâre judecătorească pronunțată în căile de atac.

De altfel, Curtea Constituțională, prin *Decizia nr. 93 din 11 mai 2000, publicată în M. Of. nr. 444 din 8 septembrie 2000*, a statuat că instanțele judecătorești interpretează legea, în mod necesar, în procesul soluționării cauzelor cu care au fost învestite. Complexitatea unor cauze poate conduce, uneori, la aplicări diferite ale legii în practica instanțelor de judecată. Pentru a se elimina posibilele erori în calificarea juridică a unor situații de fapt și pentru a se asigura aplicarea unitară a legii în practica tuturor instanțelor de judecată, a fost creată de legiuitor instituția recursului în interesul legii.

2. Soluțiile pe care le poate pronunța instanța. Recunoașterea dreptului sau a interesului legitim pretins

Prin *Decizia nr. 1239 din 18 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial nr. 841 din 15 decembrie 2008*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 alin. (1), art. 18 alin. (1) și (2), art. 24 alin. (1) și ale art. 25 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

În esență, critica de neconstituționalitate a constat în susținerea potrivit căreia dispozițiile art. 1, art. 18, art. 24 și art. 25 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sunt contrare prevederilor art. 52 din Constituție, care garantează dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, deoarece acestea nu cuprind în conținutul lor nicio referire la „recunoașterea dreptului și

restabilirea situației anterioare” ca posibile soluții pe care instanța de contencios administrativ le poate dispune.

Curtea a constatat că soluțiile pe care instanța de judecată le poate dispune în temeiul art. 18 din Legea nr. 554/2004 reprezintă, în totalitatea lor, modalități specifice, adaptate obiectului acțiunii judiciare formulat în temeiul art. 8 din aceeași lege, prin care se recunoaște dreptul pretins sau interesul legitim al persoanei vătămate de o autoritate publică și prin care se realizează efectiv dreptul garantat de art. 52 din Constituție. Executarea oricărei soluții dispuse în favoarea persoanei vătămate de instanța de judecată, realizată prin forța coercitivă a statului, nu ar fi posibilă fără recunoașterea implicită a dreptului pretins sau a interesului legitim.

Cât privește susținerile autorului excepției referitoare la lipsa soluției de „restabilire a situației anterioare” pe care instanța de judecată să o poată pronunța, Curtea a constatat că aceasta nu reprezintă o soluție specifică dreptului administrativ, având în vedere specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte. Totuși, în măsura în care aceasta este posibilă, nimic nu împiedică instanța de judecată ca, în temeiul art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, referitoare la completarea cu dreptul comun, respectiv cu prevederile Codului de procedură civilă, să examineze și să dispună și restabilirea situației anterioare.

3. Conflict de natură constituțională între puterile statului. Limitele controlului exercitat de instanță

Prin *Decizia nr. 1222 din 12 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial nr. 864 din 22 decembrie 2008*, Curtea Constituțională a constatat următoarele:

- există un conflict juridic de natură constituțională între Președintele României, pe de o parte, și puterea judecătorească, reprezentată de Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte, în sensul art. 146 lit. e) din Constituție și al practicii instanței de contencios constituțional în materie, produs în condițiile neluării în considerare de către Înalta Curte de Casație și Justiție a Deciziei Curții Constituționale nr. 384 din 4 mai 2006, publicată în M. Of. nr. 451 din 24 mai 2006, precum și a dispozițiilor legale în vigoare.

- decizia nr. 2289 din 2 mai 2007, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, s. cont. adm. fisc., în dosarul nr. 34763/2/2005, nu este opozabilă Președintelui României, care nu a fost parte în proces.

- Curtea Constituțională constată că, potrivit art. 94 lit. b) din Constituție, acordarea gradului de general reprezintă o atribuție exclusivă a Președintelui României.

În motivare, s-a reținut că prin decizia nr. 2289 din 2 mai 2007, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, s. cont. adm. fisc., în dosarul nr. 34763/2/2005, a fost admis recursul declarat de (...) împotriva sent. civ. nr. 3602 din 13 decembrie 2006 a C. Ap. București, s. a VIII-a cont. adm. fisc., „cu obligarea pârâtului să emită proiectul de decret către Președintele României, pentru avansarea reclamantului”. În baza acestei decizii, care s-a întemeiat, în drept, pe prevederile art. 66 alin. (3) din Legea nr. 80/1995, în redactarea a cărei neconstituționalitate a fost constatată de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 384 din 4 mai 2006, (...) s-a adresat Președintelui României prin intermediul Biroului de executori judecătorești (...), solicitând „acordarea gradului de general de brigadă și trecerea în rezervă cu noul grad”. Din documentele depuse la dosar, Curtea reține că părți în proces au fost reclamantul (...) și pârâții Ministerul Apărării Naționale și Administrația Prezidențială. Or, potrivit art. 1 din Legea nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea Președintelui României, pentru exercitarea prerogativelor atribuite acestuia prin Constituție și alte legi se organizează Administrația Prezidențială, ca instituție publică cu personalitate juridică. În sensul legii, prin Administrația Prezidențială se înțelege serviciile publice aflate la dispoziția Președintelui României, cu atribuții stabilite prin regulamentul propriu, între care și reprezentarea acestuia, ca în speță, la instanțele judecătorești. Administrația Prezidențială nu îndeplinește însă și atribuțiile exclusive ale Președintelui, de exemplu, acordarea gradelor militare. Cu toate acestea, prin dispozitivul deciziei nr. 2289 din 2 mai 2007 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, s. cont. adm., în care părți au fost Ministerul Apărării Naționale și Administrația Prezidențială, Președintele României este obligat să emită un decret pentru avansarea în grad a reclamantului.



Doctrină

1. „În perioada post-revoluționară constatăm extinderea sferei argumentelor aduse în favoarea tezei potrivit căreia este necesară consacrarea legislativă a obligativității motivării și a actelor administrative individuale, apreciindu-se că evoluția tezelor și a cadrului juridic care consacră motivarea ca principiu al procedurii administrative conferă actualitate chestiunii dacă motivarea mai constituie o condiție de formă sau a dobândit statutul de condiție de fond a actului administrativ.

Aceasta cu atât mai mult cu cât prin art. 31 al Constituției din 1991, text păstrat și în Constituția revizuită, dreptul la informație al persoanei a devenit un postulat constituțional.

În baza acestei consacrarî constituționale, putem considera că **motivarea a devenit un principiu al procedurii de emitere a actelor administrative** chiar dacă din legislația adoptată în această perioadă putem distinge între modalitatea de aplicare a acestui principiu în raport cu caracterul actului administrativ ca fiind individual sau normativ (...).

Autorii de drept administrativ francezi au susținut că o motivare «dezinvoltă» sau «stereotipă» poate conferi ilegalitate actului administrativ pentru viciu de formă, fiind necesar ca motivarea să fie precisă și completă (...).

Amploarea și detalierea motivării depind de natura actului adoptat, iar cerințele pe care trebuie să le îndeplinească motivarea depind, astfel cum a decis Curtea de Justiție, de circumstanțele fiecărui caz (...).

O motivare insuficientă sau greșită este considerată echivalentă cu lipsa motivării actelor. Insuficiența motivării sau nemotivarea atrag nevalabilitatea actelor comunitare.

O detaliere a motivelor este necesară și atunci când prin actul comunitar se derogă de la reglementările în vigoare sau dacă instituția emitentă dispune de o largă putere de apreciere” (*R.A. Lazăr, Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat, Ed. All Beck, București, 2004, pp. 140-151*).

2. „(...) considerăm că **oportunitatea exprimă un element al legalității** care derivă din capacitatea pe care o are autoritatea care emite actul de a alege, dintre mai multe soluții posibile, pe cea care corespunde cel mai bine interesului public, care trebuie ocrotit, relevând deci calitatea actului administrativ de a satisface atât rigorile stricte ale legii, cât și o nevoie socială determinată, într-un timp și loc aparte. Prin urmare, *scopul legii* va fi deci *limita legală a dreptului de apreciere (a oportunității)* (...).

Din practica instanței noastre supreme ne-am oprit asupra unei decizii din perioada interbelică, pe care o considerăm ilustrativă în sensul celor arătate. Astfel, referitor la competența instanței de contencios administrativ s-a reținut că «legiuitorul, dând în căderea instanței de contencios administrativ dreptul de a anula actele administrative de autoritate făcute cu călcarea legilor și regulamentelor, a investit această instanță cu plenitudinea dreptului de control».

Aceasta rezultă atât din termenii generali ai legii, cât și din *scopul* ce l-a urmărit de a *face posibilă* totdeauna *anularea unui act administrativ abuziv*.

A decide altfel și a recunoaște instanței de contencios administrativ numai un drept limitativ la examinarea actului din punct de vedere formal ar fi a nu se mai atinge scopul legii, pentru că s-ar lăsa mai totdeauna autorității administrative posibilitatea de a eluda legea, ceea ce nu a putut fi deloc în intențiunea legiuitorului și ar împiedica anularea unui act, oricât de abuziv ar fi el,

prin aceea că l-ar îngădui cu toate formele legale” (*R.A. Lazăr, Relația legalitate – oportunitate în statul de drept, în C. Jud. nr. 9/2003, pp. 105-120, cu referire la Cas. III, decizia nr. 1061 din 7 noiembrie 1928, în Jurnalul General nr. 629/1928, p. 454*).

3. „Suntem de părere că interpretarea noțiunii de «anulare» a unui **contract administrativ** trebuie să se facă ținând seama de specificul domeniului și a procedurii contenciosului administrativ, într-un mod netributar terminologiei civile, în sensul ca să includă toate cauzele de ineficiență a unui contract¹ susceptibile de a fi stabilite judecătorește, și nu numai cele de nulitate relativă sau absolută a contractului” (*S. Leon Rus, Suspendarea executării actului administrativ, în RDC nr. 2/2007, pp. 9-20*).

4. „Operațiunile administrative prezintă o deosebită importanță, deoarece cu ajutorul lor are loc emiterea, executarea și controlul executării actelor administrative, precum și a altor acte juridice.

Operațiunile administrative sunt forme concrete de realizare a administrației publice, a activității executive săvârșite de autorități și instituții publice în realizarea sarcinilor conferite lor prin lege, care nu produc prin ele însele efecte juridice, indiferent dacă însoțesc sau nu un act juridic.

În mod excepțional, ele pot produce efecte juridice, dar numai în condițiile și cazurile expres prevăzute de lege” (*E. Bălan, Instituții administrative, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 157*).

5. „Nu trebuie confundată conduita culpabilă a autorității înainte de proces sau din timpul său cu aceea de după finalizarea litigiului, deci în faza de executare, căci pentru primele ipoteze sancțiunile sunt de altă natură (despăgubiri, cheltuieli de judecată etc.), însă abia **refuzul de conformare față de dispozițiile titlului executor atrage amenda aplicată de instanță**. Or, câtă vreme însăși hotărârea instanței cuprinde termenul de executare a obligației, autoritatea nu poate fi prezumată în culpa de neexecutare înăuntrul acestui termen. În fine, ar însemna să distorsionăm sensul legii, adică să prezumăm o culpă acolo unde ea nu s-a născut și să aplicăm amenzi numai pentru virtualitatea producerii unei încălcări, lucru care ni se pare inacceptabil” [*N. Scutea, M.M. Popa, Unele controverse doctrinare privind Legea contenciosului administrativ la un an de la intrarea sa în vigoare (II), în RDP nr. 2/2006, pp. 84-101*].

¹ Între „cauzele de ineficiență a unui contract”, alături de nulitatea absolută sau relativă, autorul include rezilierea, rezoluțiunea, constatarea încetării de drept și caducitatea.



Jurisprudență

1. Noțiunea de „contencios subiectiv de plină jurisdicție”

1.1. Contencios subiectiv de plină jurisdicție. Condiții

Legea nr. 554/2004 reglementează, prin art. 1 alin. (1), art. 8 și art. 18, un contencios subiectiv de plină jurisdicție, în cadrul căruia instanța are de analizat nu numai conformitatea actului administrativ cu legea, ci și existența unei vătămări produse reclamantului într-un drept ori într-un interes legitim, în lipsa căreia nu poate fi aplicată sancțiunea anulării (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3324 din 29 iunie 2007, nepublicată*).

1.2. Contencios subiectiv de plină jurisdicție. Măsurile pe care le poate dispune instanța

Prevederile art. 1 alin. (1) și (2), art. 8 și art. 18 din Legea nr. 554/2004 instituie un contencios subiectiv de plină jurisdicție, în cadrul căruia controlul exercitat de instanța de contencios administrativ nu se limitează la aspectele formale ale raportului juridic dedus judecății.

În cazul în care conduita nelegală a autorității produce o vătămare reclamantului, instanța poate ordona măsuri pentru restabilirea dreptului sau a interesului legitim vătămat și în acest scop poate chiar să oblige autoritatea pârâtă să emită un act cu conținutul solicitat de reclamant, atunci când constată că sunt îndeplinite condițiile legii, iar nu doar să oblige autoritatea să reevalueze cererea care i-a fost adresată (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2581 din 18 mai 2007, nepublicată*).

1.3. Acțiune în contencios subiectiv. Manager interimar. Ordin de revocare din funcție. Motivarea actului administrativ. Echilibrul rezonabil între interesul public și cel privat

Motivarea actului administrativ constituie, într-adevăr, o veritabilă condiție de validitate a acestuia, o garanție împotriva conduitei arbitrare a autorităților publice, menită să asigure posibilitatea verificării limitelor exercitării puterii lor discreționare.

Reclamantul a investit însă instanța cu o acțiune în contencios subiectiv, care nu se limitează la examinarea legalității formale a actului administrativ, pentru că sancțiunea juridică a nulității actului poate fi aplicată numai cu condiția existenței unei vătămări produse părții într-un

drept sau într-un interes legitim, așa cum rezultă din prevederile art. 1 alin. (1) și art. 8 alin. (1) și (1¹) din Legea nr. 554/2004.

Verificarea vizează, așadar, temeiurile și efectele deciziei administrative prin prisma unui echilibru rezonabil între interesul public și cel privat, pentru că raportul de drept administrativ este caracterizat de preeminența interesului public, definit în art. 2 alin. (1) lit. r) din Legea nr. 554/2004 ca fiind interesul ce vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare și realizarea competențelor publice.

Tocmai de aceea amploarea și detalierea motivării unui act administrativ se analizează în dependență cu natura acestuia și cu circumstanțele cauzei.

Din această perspectivă, sentința recurată este la adăpost de orice critică, pentru că prima instanță a analizat temeiurile și efectele măsurii, precum și vătămarea invocată de reclamant, prin prisma faptului că acesta fusese numit manager cu caracter interimar, până la revocarea unilaterală sau până la ocuparea postului prin concurs, conform art. 178 alin. (3) și art. 179 alin. (5) din Legea nr. 95/2006 (privind reforma în domeniul sănătății) – Titlul VII. Numirea interimară nu conferea toate garanțiile și nu era supusă unui regim juridic identic numirii în funcție pe bază de concurs și, corelativ, eliberării dintr-o astfel de funcție, așa cum se desprind ele din interpretarea sistematică a prevederilor art. 178 și urm. din Capitolul III – Conducerea spitalelor – al Titlului VII din Legea nr. 95/2006 (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 4809 din 5 noiembrie 2010, nepublicată*).

2. Limitele controlului exercitat de instanță și aplicarea principiului proporționalității în contenciosul administrativ

2.1. Limitele controlului judiciar. Excesul de putere

Recurenții-reclamanți au invocat, în motivarea căii de atac, o serie de hotărâri ale Curții de la Strasbourg vizând obligațiile ce incumbă statului în executarea unei hotărâri judecătorești irevocabile. În cadrul procesual al unei acțiuni în contencios administrativ îndreptate împotriva unor acte administrative individuale expres determinate, supusă propriilor reguli configurate într-un regim de drept public, așa cum este aceasta de față,

instanța nu poate însă cenzura, fie și pe cale incidentală, modul în care autoritățile implicate în aplicarea legii fondului funciar sau statul ca subiect de drept au adus la îndeplinire obligațiile stabilite prin dispozitivul sentinței civile nr. 1991 din 10 mai 1993 a Judecătoriei Călărași, sentință care a dat naștere, după cum se arată în motivele de recurs, unei așteptări legitime de redobândire a terenului pe vechiul amplasament.

În controlul exercitat asupra actelor administrative deduse judecății, instanța de contencios administrativ are de verificat conformitatea acestora cu legea și respectarea, în conduita autorităților emitente, a justului echilibru între dreptul subiectiv sau interesul legitim privat pretins vătămat și interesul public pe care autoritățile publice sunt chemate să îl ocrotească. Numai în măsura în care probele cauzei conduc către concluzia ruperii acestui just echilibru, printr-o exercitare abuzivă, excesivă a dreptului de apreciere a autorităților publice, se poate vorbi despre un exces de putere în sensul art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004 sau despre o deturnare a scopului legii, cu sensul de „fraudă la lege”, utilizat de recurenții-reclamanți (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 4357 din 15 octombrie 2009*).

2.2. Limitele controlului judiciar. Sancțiune disciplinară aplicată unui funcționar public. Modificarea sancțiunii

În raport de considerentele expuse, Înalta Curte reține că, într-adevăr, recurentul a probat existența abaterilor disciplinare prevăzute (la epoca respectivă) de dispozițiile art. 65 alin. (2) lit. b) și i). În același timp însă se constată că este justă concluzia fondului în sensul că sancțiunea aplicată este prea severă în raport de criteriile de individualizare a sancțiunii disciplinare prevăzute de alin. (4) al aceluiași text.

Astfel, nu se contestă faptul că reorganizările administrative ale instituției publice ori comportamentul funcționarului public S.G. ar fi îngreunat aducerea la îndeplinire a hotărârilor judecătorești. În plus, comportarea generală bună în timpul serviciului public a intimatului, ca și lipsa altor sancțiuni în antecedent sunt tot atâtea argumente care pledează pentru aplicarea unei sancțiuni mai ușoare.

Contrar opiniei curții de apel, Înalta Curte constată că poate realiza ea însăși individualizarea sancțiunii disciplinare în virtutea contenciosului de plină jurisdicție pe care îl realizează, dar și a dispozițiilor exprese ale art. 80

din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, potrivit căroră: „Funcționarul public nemulțumit de sancțiunea aplicată se poate adresa instanței de contencios administrativ, solicitând anularea sau modificarea, după caz, a ordinului sau dispoziției de sancționare”.

Ca urmare, se va aplica intimatului sancțiunea disciplinară prevăzută de art. 77 alin. (3) lit. a) [fostul art. 65 alin. (3) lit. a)] din Legea nr. 188/1999, și anume „mustrarea scrisă” (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 602 din 4 februarie 2010).

➤ **Notă:** Prin decizia de recurs în interesul legii nr. 11 din 10 iunie 2013, publicată în M. Of. nr. 460 din 25 iulie 2013, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 252 alin. (5) raportat la art. 250 C. mun., ICCJ a stabilit că instanța competentă să soluționeze contestația salariatului împotriva sancțiunii disciplinare aplicate de către angajator, constatând că aceasta este greșit individualizată, o poate înlocui cu o altă sancțiune disciplinară.

În motivarea deciziei s-a reținut că, în acest mod, instanța procedează la echilibrarea raporturilor dintre părți, în sensul că angajatului nu i se creează o situație mai grea decât cea avută anterior contestării măsurii disciplinare, însă asigură și realizarea scopului răspunderii disciplinare, în sensul că dacă s-ar recunoaște numai dreptul instanței de a anula sancțiunea aplicată, angajatul ar rămâne nepedepsit, nemaiputându-se aplica o nouă sancțiune pentru aceeași faptă. Referitor la existența unor rațiuni de analogie cu privire la modul în care legiuitorul a înțeles să reglementeze, în cadrul legilor speciale, problema pusă în discuție și cu privire la modul în care instanțele au soluționat contestațiile împotriva măsurilor disciplinare luate de angajator în temeiul legilor speciale s-a făcut referire, ca exemplu de normă specială, și la art. 80 din Legea nr. 188/1999, reținându-se că, deși în toate legile speciale menționate nu s-a prevăzut posibilitatea instanței de judecată sesizate cu o contestație împotriva deciziei prin care s-a luat o măsură disciplinară împotriva salariatului de a înlocui sancțiunea disciplinară aplicată de către angajator, practica instanțelor este unitară, în sensul că, atunci când sancțiunea aplicată nu respectă principiul proporționalității, soluțiile pronunțate sunt de reindividualizare a sancțiunii.

2.3. Limitele controlului judiciar. Act administrativ fiscal. Nefinalizarea în termen rezonabil a procedurii administrative de contestare. Soluționarea fondului cauzei

Este adevărat că, potrivit art. 218 C. pr. fisc., acțiunea în justiție se îndreaptă, în principal, împotriva deciziei de soluționare a contestației administrative, instanța investindu-se cu dezlegarea fondului raportului juridic fiscal în măsura în care autoritatea competentă a soluționat contestația pe fondul său.

Având în vedere circumstanțele particulare ale cauzei, Curtea constată însă că susținerea recurente-pârâte, în sensul că, în lipsa unei decizii de soluționare a procedurii prealabile, acțiunea putea avea ca obiect numai obligarea autorității fiscale la emiterea unui răspuns, denotă o exercitare abuzivă a drepturilor procesuale, prin deturnarea scopului normelor reglementând procedura prealabilă și transformarea ei dintr-o cale mai facilă de rezolvare a cererii adresate autorității publice într-o frână în calea accesului la justiție.

O soluție limitată la obligarea autorității fiscale de a rezolva contestația înregistrată în cursul anului 2006 nu ar face decât să prelungească dezlegarea raportului fiscal dincolo de un termen rezonabil fără o bază solidă și să golească de conținut mecanismul contenciosului administrativ, încurajând conduita pasivă a recurente-pârâte.

Principiul soluționării cauzelor administrative într-un termen rezonabil se înscrie între coordonatele dreptului la o bună administrare, consacrat în art. 41 al Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, text ce ar trebui să constituie un veritabil reper în orientarea practicii administrative a autorităților publice naționale.

În același sens, în jurisprudența CEDO s-a reținut că a avut loc o violare a art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, referitor la accesul la un tribunal, în cazul în care autoritatea fiscală a întârziat nejustificat rezolvarea unor cereri, amânând nepermis o decizie judiciară asupra debitelor fiscale în litigiu (cauza *Janosevici c. Suediei*, hotărârea din 23 iulie 2002) (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2548 din 14 mai 2010).

2.4. Limitele controlului judiciar. Act administrativ fiscal. Debit anulat anterior prin hotărâre judecătorească irevocabilă. Contestație administrativă respinsă ca tardivă. Marja de apreciere a autorității fiscale

Este adevărat că în practica judiciară s-a conturat regula potrivit căreia în cadrul acțiunii exercitate în temeiul art. 218 alin. (2) C. pr. fisc., împotriva deciziilor emise în soluționarea contestațiilor administrative, instanța de contencios administrativ se consideră investită să analizeze fondul raportului de drept fiscal numai dacă, la rândul lor, autoritățile fiscale competente au rezolvat pe fond contestația administrativă, în celelalte cazuri limitându-se la a verifica legalitatea respingerii contestației pentru neîndeplinirea unor condiții procedurale, potrivit art. 217 C. pr. fisc., și, în cazul admiterii acțiunii, la a obliga autoritatea fiscală să rezolve fondul.

Fără a ignora această regulă, Înalta Curte constată că, în circumstanțele particulare ale cauzei de față, în care debitul fiscal supus compensării a fost deja anulat în mod irevocabil, marja de apreciere a autorității fiscale în soluționarea contestației împotriva notelor de compensare este practic redusă la zero.

Soluția procedurală preconizată de recurenta-pârâtă nu ar face decât să prelungească în mod nejustificat dezlegarea raportului fiscal, dincolo de termenul rezonabil în care, potrivit principiilor bunei administrări, ar trebui derulate procedurile administrative.

Prin urmare, Înalta Curte constată că instanța de fond a făcut aplicarea corectă a prevederilor art. 18 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, în virtutea căroră instanța de contencios administrativ poate dispune măsuri apte să asigure înlăturarea completă și efectivă a efectelor vătămătoare ale actelor administrative nelegale, fără de care contenciosul administrativ ar fi lipsit de finalitate (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2542 din 13 mai 2010*).

2.5. Limitele controlului judiciar. Modificare legislativă intervenită ulterior emiterii actului administrativ

De regulă, motivele de nulitate a actului administrativ se analizează în raport cu situația existentă în momentul emiterii lui, ceea ce nu exclude însă în totalitate evaluarea unor împrejurări intervenite ulterior, pentru a se verifica dacă actul administrativ își menține aptitudinea de a răspunde scopului pentru care a fost emis, cu păstrarea echilibrului între interesul

public și drepturile și interesele legitime ale destinatarului actului (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 335 din 22 ianuarie 2009, p. 11).

2.6. Aplicarea principiului proporționalității în raportul juridic administrativ. Revocare autorizație de antrepozit fiscal. Nelegalitate

În jurisprudența CEDO (ex., cauza *Buzescu c. României*, hotărârea din 24 mai 2005, publicată în M. Of. nr. 210 din 8 martie 2006) s-a reținut în mod constant că orice ingerință într-un drept ocrotit de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale trebuie să fie caracterizată de proporționalitate, ceea ce presupune, cu alte cuvinte, existența unei relații rezonabile de echilibru între mijloacele folosite și scopurile urmărite.

Autorizația de antrepozit fiscal figurează printre condițiile de exercitare a activității profesionale sau comerciale a titularului său, fiind strâns legată de dreptul de utilizare a bunurilor proprietatea sa, astfel că anularea sau revocarea autorizației privește un drept civil ce intră în câmpul de ocrotire al Convenției, repercutându-se nefavorabil asupra fondului de comerț și relațiilor contractuale în curs de derulare (cauza *Bentham c. Olandei*, hotărârea din 23 octombrie 1985).

În cadrul controlului de legalitate pe care îl exercită, instanța de contencios administrativ și fiscal are de analizat raportul juridic prin prisma coordonatelor menționate mai sus, astfel ca măsurile dispuse prin actele administrative fiscale să nu depășească ceea ce este necesar și rezonabil pentru atingerea obiectivelor propuse, prin acordarea unei ponderi excesive aspectelor de ordin formal – principiu pe care instanța de fond nu l-a avut în vedere.

În speță, recurenta-reclamantă a făcut dovada, cu înscrisurile depuse la dosarul de fond, că a obținut buletinele cu analizele de laborator asupra probelor de produse la data de 17 februarie 2009 și a expediat documentele către Direcția Județeană pentru Accize și Operațiuni Vamale Bacău la data de 19 februarie 2009, termenul-limită împlinindu-se cu mai puțin de trei săptămâni înainte, la 31 ianuarie 2009.

În acest context, sancțiunea drastică a revocării autorizației de antrepozit fiscal, prin consecințele pe care le produce asupra activității societății și asupra angajaților ei, are caracter excesiv în sensul art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004.

Înseși Normele metodologice, prin pct. 121 alin. (5), emis în aplicarea art. 185 C. fisc., lasă autorității fiscale o marjă de apreciere – căreia prima instanță nu i-a acordat cuvenita semnificație juridică – în sensul că „atunci când deficiențele care atrag măsura revocării nu au consecințe fiscale și sunt remediate în termen de 10 zile lucrătoare de la data comunicării actului de control de către organele cu atribuții în acest sens, acestea vor comunica operativ comisiei instituite în cadrul autorității fiscale centrale faptul că deficiențele au fost remediate, situație în care această comisie nu va mai dispune măsura de revocare”.

În speță nu rezultă că ar fi fost întocmit și comunicat un act de control care să ofere contribuabilului posibilitatea să remedieze deficiențele anterior revocării autorizației, dar contribuabilul a invocat argumentele legate de lipsa consecințelor fiscale și de caracterul excesiv al măsurii în raport cu împrejurările care au stat la baza emiterii ei și cu efectele sociale, juridice și financiare, prin contestația administrativă formulată în temeiul art. 185 alin. (6) C. fisc.

În cuprinsul deciziei nr. 176 din 16 iunie 2009, de soluționare a contestației, nu au fost deloc analizate aceste din urmă susțineri, singurul considerent asupra motivelor invocate în contestație referindu-se la inaplicabilitatea prevederilor pct. 121 alin. (5) din Normele metodologice de aplicare a Codului fiscal după ce decizia de revocare a autorizației a fost deja emisă (ICCJ, *s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3535 din 8 iulie 2010*).

2.7. Obligația impusă autorității publice, prin hotărâre judecătorească, să emită un anumit act administrativ. Principiul separației puterilor în stat

Prin motivul de recurs încadrat în prevederile art. 304 pct. 4 C. pr. civ. 1865, recurenții-pârâți tind la a demonstra că, prin obligația de a emite ordinul de aprobare a cererii de cetățenie, instanța de fond s-a substituit administrației publice, depășind, cu alte cuvinte, atribuțiile puterii judecătorești.

Critica este însă complet lipsită de fundament, pentru că refuzul rezolvării unei cereri adresate autorității publice poate forma obiectul controlului exercitat de instanța de contencios administrativ, conform art. 52 din Constituția României și art. 1 alin. (1) și art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, iar în temeiul art. 18 alin. (1) din aceeași lege, instanța,

soluționând cererea la care se referă art. 8 alin. (1), poate, după caz, să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze o anumită operațiune administrativă.

Legea organică reglementează un contencios de plină jurisdicție, în cadrul căreia instanța poate să dispună măsuri pentru recunoașterea și restabilirea dreptului sau a interesului legitim vătămat, și în acest scop, atunci când constată, pe baza probelor administrate, că sunt îndeplinite condițiile legii, poate obliga autoritatea publică să emită un act cu conținut solicitat de reclamant, iar nu doar să reevalueze cererea care i-a fost adresată.

O atare măsură se încadrează în soluțiile pe care este îndrituită să le pronunțe instanța, potrivit art. 18 din Legea nr. 554/2004, și nu poate fi calificată drept o ingerință în atribuțiile administrației publice, interpretarea contrară propusă de recurenții-pârâți fiind de natură să lipsească de efectivitate mecanismul contenciosului administrativ (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 540 din 1 februarie 2013*).

2.8. Act administrativ cu caracter normativ abrogat după sesizarea instanței. Verificarea existenței unei vătămări produse asupra drepturilor sau intereselor legitime ale reclamantului

Cu privire la efectele abrogării actului administrativ normativ dedus judecății, Înalta Curte reține că acest eveniment legislativ nu lipsește de obiect acțiunea, pentru că în intervalul de timp în care a fost în vigoare ordinul a produs efecte juridice prin care s-ar fi putut aduce o vătămare în drepturile sau în interesele legitime ale reclamantei ori ale membrilor săi. În măsura în care din probele cauzei rezultă existența unor consecințe vătămătoare pe care le-a produs actul abrogat, acțiunea în contencios administrativ poate fi admisă, în vederea reparării adecvate a prejudiciului produs reclamantului, potrivit art. 52 din Constituția României și art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

O atare soluție se regăsește și în jurisprudența Curții de Justiție a Comunităților Europene, care a stabilit că acțiunea în justiție poate fi îndreptată și împotriva unui act care a fost deja pus în aplicare sau care a fost între timp abrogat, pentru că actul în cauză a putut produce efecte juridice care nu au fost înlăturate prin simpla lui abrogare, scopul acțiunii

fiind obținerea unei hotărâri prin care emitentul să fie obligat să înlăture consecințele vătămătoare produse asupra reclamantului, precum și evitarea repetării în viitor a presupusei nelegalități (cauza *Gencor Ltd. c. Comisiei*, T-102/96, hotărârea din 25 martie 1999).

În speță, din probele cauzei nu rezultă însă că, până la data abrogării sale, Ordinul nr. 159/2006 a fost pus în aplicare și a produs efecte prin care să fi fost lezate drepturile ori interesele legitime ale reclamantei ori ale membrilor săi, producători, procesatori și comercianți viticoli al căror reprezentant este reclamanta (...).

În lipsa unor probe în sens contrar, împrejurările reținute mai sus constituie premise suficiente pentru a se reține că în speță nu s-a dovedit producerea unor consecințe vătămătoare până la data abrogării actului administrativ dedus judecății.

De altfel, în motivele de recurs nici nu se face referire la existența unei vătămări, recurenta-reclamantă invocând numai aspecte privind nelegalitatea obiectivă a ordinului, prin raportare la norme naționale și comunitare pretins încălcate, critici a căror examinare devine inutilă în condițiile în care ordinul nu a fost pus în aplicare și a fost între timp abrogat (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3963 din 6 noiembrie 2008*).

2.9. Limitele controlului judecătoresc. Principiul proporționalității.

Excesul de putere. Individualizarea unei sancțiuni administrative

Într-adevăr, potrivit art. 18 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, instanța, soluționând acțiunea, poate, după caz, să anuleze, în tot sau în parte, un act administrativ, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze o operațiune administrativă.

Raportul de drept administrativ este însă guvernat de principiul proporționalității între măsura dispusă în fiecare caz individual și interesul public ocrotit, impunând ca actele administrative să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru a atinge scopul urmărit, astfel ca inconvenientele cauzate particularului să nu fie disproporționate în raport cu scopurile urmărite.

Tocmai de aceea, actuala lege a contenciosului administrativ a introdus, printre temeiurile acțiunii, excesul de putere, definit în art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004 ca fiind exercitarea dreptului de

apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale.

Prin urmare, verificând raportul dedus judecății prin prisma principiului proporționalității, instanța investită cu o acțiune în contencios administrativ subiectiv, de plină jurisdicție, poate modifica sau înlocui o sancțiune aplicată de autoritatea publică în limitele propriei marje de apreciere, modificarea fiind echivalentă unei anulări parțiale a actului administrativ (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 4238 din 18 octombrie 2012*).

2.10. Examen sau concurs de acces sau de promovare în profesie.

Limitele controlului

În cadrul controlului de legalitate pe care îl exercită, instanța de contencios administrativ nu poate verifica decât respectarea prevederilor legale referitoare la procedura de concurs și la atribuțiile comisiilor de elaborare a subiectelor și de soluționare a contestațiilor, iar nu înseși aspectele privind conținutul subiectelor de concurs și al baremelor de notare, punctajele acordate candidaților și soluțiile date contestațiilor la barem sau la punctaj.

În exercitarea atribuțiilor lor, entitățile administrative dispun de o marjă de apreciere, astfel că, în situația în care nu pot fi identificate motive de nelegalitate formală ori elemente din care să rezulte că emitentul actului administrativ, prin conduita lui, s-a îndepărtat de la scopul legii ori a încălcat principiul proporționalității între interesul public și cel privat, o evaluare a substanței măsurilor dispuse, făcută de instanța de contencios administrativ însăși, ar constitui o ingerință nepermisă în atribuțiile administrației publice.

O atare abordare se regăsește și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a decis că atunci când litigiul privește verificarea legalității procedurii în fața unei comisii de admitere și reexaminarea îndeplinirii de către candidați a condițiilor prevăzute de lege pentru o activitate profesională, aspectele care pot fi cenzurate pe cale jurisdicțională sunt arbitrariul, deturnarea de putere și viciile de procedură. Evaluarea cunoștințelor și a experienței profesionale sunt însă elemente similare unui examen de tip școlar sau universitar și se îndepărtează atât de mult de la sarcina normală a judecătorului încât garanțiile prevăzute de

art. 6 din Convenție nu ar putea viza litigii într-o asemenea materie (cauza *Van Marle și alții c. Olandei*, hotărârea Plenului Curții din 26 iunie 1986, în V. Berger, *Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului*, ed. a 6-a în limba română, pp. 204-205).

Analizând conținutul actului administrativ atacat în cadrul coordonatelor astfel configurate, Înalta Curte constată că hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii respectă limitele și scopul prevederilor legale în executarea cărora a fost adoptată, iar măsurile dispuse sunt ample și adecvat motivate, neexistând elemente pe baza cărora să poată fi decelată o exercitare abuzivă a dreptului de apreciere în sensul art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/200 (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1086 din 25 februarie 2010).

3. Anularea actului administrativ. Cauze de nulitate

3.1. Obligația de motivare a actului administrativ. Fundamente. Scop. Coordonatele motivării

Obligația autorității emitente de a motiva actul administrativ constituie o garanție contra arbitrariului administrației publice și se impune cu deosebire în cazul actelor prin care se modifică ori se suprimă drepturi sau situații juridice individuale și subiective.

În acest sens, art. 31 alin. (2) din Constituția României prevede expres că autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal.

Motivarea unei decizii administrative nu poate fi limitată la considerente legate de competența emitentului, ci trebuie să conțină elemente de fapt și de drept care, pe de o parte, să permită destinatarilor să cunoască și să evalueze temeiurile și efectele deciziei, iar, pe de altă parte, să facă posibilă exercitarea controlului de legalitate.

În jurisprudența comunitară s-a reținut în mod constant că amploarea și detalierea motivării depind de natura actului adoptat sau emis și de circumstanțele fiecărui caz, o motivare insuficientă sau greșită fiind considerată echivalentă cu lipsa motivării (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 482 din 26 ianuarie 2007, nepublicată).

3.2. Neîndeplinirea condiției motivării actului. Expropriere. Hotărâre a Comisiei constituite în baza art. 15 din Legea nr. 33/1994

Având în vedere caracterul de excepție conferit de Constituția României și de Codul civil cedării prin expropriere a dreptului de proprietate privată, legiuitorul a stabilit, prin dispozițiile art. 12-18 din Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru utilitate publică, măsurile premergătoare exproprierii. Comisia instituită în baza dispozițiilor art. 15 din Lege, potrivit dispozițiilor art. 18 din același act normativ, în urma deliberării, poate să accepte punctul de vedere al expropriatarului sau îl poate respinge și va consemna aceasta într-o hotărâre motivată, astfel cum corect a reținut și instanța de fond.

Voința legiuitorului, exprimată în textul de lege, este aceea de a pune atât la îndemâna expropriatorului, a proprietarilor, cât și a instanței un act al cărui conținut să confere, pe de o parte, posibilitatea de a cunoaște rațiunile pentru care a fost adoptat, iar, pe de altă parte, posibilitatea cenzurii acestuia, conform art. 20 din Lege. Prin urmare, Înalta Curte constată că obligativitatea motivării nu mai poate fi apreciată doar ca o condiție de formă, ci ca o condiție de legalitate ce vizează fondul actului administrativ.

Așadar, instanța de fond a procedat corect aplicând sancțiunea anulării actului, pe motivul nemotivării acestuia (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 274 din 26 ianuarie 2006, în Buletinul Casei nr. 2/2006, p. 22*).

3.3. Polițist. Măsură administrativă de natură managerială, dispusă pentru eficientizarea activității. Obligația motivării

Art. 22 alin. (8) din Legea nr. 360/2002 prevede expres că polițiștii pot fi puși la dispoziția unității numai în situații „temeinic justificate” (...).

Simpla trimitere la prevederile legale, fără nicio referire la existența și natura situației temeinic justificate, nu acoperă cerința motivării actului administrativ, pentru că nu permite verificarea limitei de demarcație între puterea discreționară și arbitrarul.

Motivarea actului administrativ constituie o garanție contra arbitrarului administrației publice și se impune în special în cazul actelor prin care se modifică sau se suprimă drepturi sau situații juridice individuale și subiective. Ea trebuie să conțină elementele de fapt și de drept care să permită verificarea temeiurilor și efectelor deciziei administrative, precum

și a proporționalității măsurii cu împrejurările în care a fost dispusă și cu interesul public pe care este chemată să îl ocrotească (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2919 din 6 iunie 2007, nepublicată).

3.4. Aviz consultativ. Caractere. Act administrativ cu caracter normativ adoptat în lipsa avizului consultativ. Sancțiune. Nulitate

Pentru adoptarea actelor normative care se încadrează în categoriile prevăzute de art. 5 din Legea nr. 109/1997 este obligatorie obținerea avizului consultativ al Consiliului Economic și Social, potrivit art. 7 din aceeași lege.

Existența avizului consultativ este o condiție procedurală anterioară emiterii unui act administrativ, a cărei neîndeplinire atrage nulitatea actului. Avizul consultativ se caracterizează prin aceea că autoritatea publică pentru care legea prevede competența de a emite un act administrativ este obligată să solicite avizul, dar are libertatea de a aprecia dacă se conformează sau nu conținutului acestuia.

O recomandare a Comisiei Europene sau a Consiliului Uniunii Europene nu poate fi invocată drept temei pentru ocolirea normelor naționale de tehnică legislativă și de elaborare a actelor normative. Ea exprimă numai o opinie a instituției comunitare, o invitație adresată statelor membre să adopte o regulă sau alta, fără caracter obligatoriu, efectele sale juridice constând în orientarea comportamentului destinatarilor (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1895 din 30 martie 2007, în ICCJ, *Jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal pe anul 2007, Semestrul I, Ed. Hamangiu, București, 2007, pp. 115-121*).

3.5. Impozite și taxe locale. Act administrativ cu caracter normativ emis în executarea legii. Principiul ierarhiei și forței juridice a actelor normative. Sancțiune în caz de nerespectare. Anularea actului

În conformitate cu prevederile art. 253 alin. (2) C. fisc., în cazul persoanelor juridice, cota de impozit care se aplică asupra valorii de inventar se stabilește prin hotărâre a consiliului local și poate fi cuprinsă între 0,5% și 1%, inclusiv.

Prin art. 3 din H.C.L. nr. 9/2004, Consiliul local al comunei B. a stabilit cota de 1,5% asupra valorii de inventar a clădirilor.

În cuprinsul aceleiași hotărâri, la art. 23 s-a prevăzut majorarea tuturor taxelor prevăzute în art. 1-8 cu 20% față de nivelul stabilit pentru 2004.

La adoptarea cotei de 1,5% asupra valorii de inventar, Consiliul local a nesocotit prevederile art. 253 alin. (2) C. fisc., care impuneau cota maximă de 1%.

Intimatul-pârât a susținut că soluția pe care a adoptat-o se întemeiază pe prevederile art. 287 C. fisc., în raport cu care Consiliul local poate majora anual, cu maximum 20% față de nivelul anului 2004, orice impozit sau taxă locală.

Interpretarea este greșită, pentru că prin majorarea cu 20% față de nivelul anului 2004 nu se poate depăși procentul de 1% asupra valorii de inventar.

Mai mult decât atât, din modul în care este redactată hotărârea Consiliului local rezultă că în art. 3 s-a prevăzut procentul de 1,5%, aplicabil asupra valorii de inventar, iar în art. 23 s-a prevăzut majorarea tuturor taxelor prevăzute în art. 1-8 cu 20%.

Se constată astfel că autoritatea deliberativă locală a încălcat, pe de o parte, prevederile art. 253 alin. (2) C. fisc., iar, pe de altă parte, a aplicat două majorări, prima se referă la cota de 1,5% asupra valorii de inventar, care excedează în mod evident textul citat, iar a doua este întemeiată pe art. 287 C. fisc.

Având în vedere aceste aspecte, curtea de apel a admis recursul și a modificat sentința primei instanțe, în sensul admiterii în parte a acțiunii și anulării art. 3 din H.C.L. nr. 9/2004.

În acest sens, a reținut că actele administrative cu caracter normativ se emit pentru executarea legii și, ca urmare, ele nu pot să deroge de la lege.

Anularea este sancțiunea care se aplică în cazul în care autoritatea publică emitentă a unui act normativ încalcă o prevedere legală, legea fiind un act normativ cu putere juridică superioară actului normativ care se emite în baza acesteia (*C. Ap. Craiova, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1001 din 11 octombrie 2005, în Curtea de Apel Craiova, Buletinul jurisprudenței, Culegere de practică judiciară, 2005, Ed. Lumina Lex, București, 2006, pp. 46-48*).

4. Repararea pagubei produse reclamantului

4.1. Scopul acțiunii în contencios administrativ. Înlăturarea efectelor vătămătoare ale actului nelegal

În executarea deciziei de impunere emise de Ministerul Finanțelor Publice – Direcția Generală de Administrare a Marilor Contribuabili, socie-

tatea comercială recurentă a plătit suma de 23.979.359 RON, iar prin capătul al doilea al acțiunii a solicitat instanței să dispună repararea pagubei produse, în sensul obligării autorităților fiscale la restituirea acestor sume.

Or, din prevederile art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ rezultă că scopul acțiunii în contencios administrativ este anularea actului administrativ atacat, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei cauzate persoanei vătămate prin actul administrativ nelegal, aspecte asupra cărora instanța competentă are obligația să se pronunțe.

Instanța de fond, admitând acțiunea și dispunând anularea actelor administrative atacate, a exonerat societatea comercială de plata sumei respective, ceea ce nu reprezintă o reparare a pagubei produse, din moment ce această dispoziție nu are ca finalitate repunerea părților în situația anterioară emiterii actelor administrative fiscale anulate ca nelegale.

Astfel fiind, recursul va fi admis, iar sentința atacată va fi modificată în parte, în sensul că autoritățile fiscale vor fi obligate să restituie, potrivit legii, suma de 23.979.359 RON (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2972 din 11 iunie 2007, nepublicată*).

4.2. Despăgubiri pentru daunele materiale cauzate prin actul administrativ atacat. Condiții. Respingerea acțiunii. Accesul la justiție. Acțiune separată, pe calea dreptului comun

Potrivit art. 18 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, instanța poate hotărî asupra despăgubirilor pentru daunele materiale cauzate de actul administrativ atacat numai în măsura în care acesta este anulat în tot sau în parte.

Cum, în speță, soluția adoptată a fost de respingere a acțiunii, instanța de contencios administrativ nu a mai putut examina acest capăt de cerere.

Aceasta nu înseamnă însă că recurenta nu are acces la justiție, în sensul art. 21 din Constituția României și art. 6 din Convenție, întrucât are posibilitatea formulării unei acțiuni separate, pe calea dreptului comun, în care poate reitera susținerile referitoare la investițiile pe care pretinde că le-a făcut, fără a i se putea opune autoritatea de lucru judecat, sub acest aspect (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2578 din 18 mai 2007, nepublicată*).

4.3. Daune morale. Condiții pentru angajarea răspunderii autorității publice. Întinderea prejudiciului

Repararea integrală a prejudiciului presupune înlăturarea tuturor consecințelor dăunătoare ale unui fapt ilicit și culpabil, fie ele patrimoniale sau nepatrimoniale, în scopul repunerii în situația anterioară a victimei, conform principiului de drept *restitutio in integrum* (...). În cazul admiterii cererii în anulare a actului administrativ sau de recunoaștere a dreptului încălcat, instanța va hotărî și asupra daunelor materiale și morale.

În literatura de specialitate, daunele morale sunt apreciate ca reprezentând o atingere adusă existenței fizice a persoanei, integrității corporale și sănătății, cinstei, demnității și onoarei, prestigiului profesional ș.a.m.d.

Potrivit dispozițiilor art. 1169 C. civ., sarcina probei în cererea privind acordarea daunelor morale revine reclamantului, conform principiului de drept *actori incumbit onus probandi*. Potrivit regulilor din dreptul comun, reclamantul trebuie să facă dovada existenței prejudiciului moral încercat, a caracterului ilicit al faptei pârâtului săvârșite de acesta cu vinovăție și a raportului de cauzalitate dintre prejudiciul respectiv și fapta pârâtului.

În speță, prin comportamentul său abuziv și ilegal, intimatul-pârât i-a vătămat grav recurentului-reclamant un drept fundamental – dreptul la muncă –, ceea ce i-a cauzat și prejudicii de ordin moral, prin afectarea onoarei, prestigiului și a demnității ocrotite de lege.

Atitudinea pârâtului i-a afectat grav recurentului-reclamant și sănătatea, motiv care a determinat suspendarea de drept a raportului său de serviciu, înrăutățindu-i afecțiunile cardiovasculare de care suferă.

Cu privire la stabilirea cuantumului daunelor morale, instanța va avea în vedere ca acesta să aibă efecte compensatorii, neputând să constituie nici amenzi excesive pentru autorii daunelor și nici venituri nejustificate pentru victimele acestora.

Spre deosebire de celelalte despăgubiri civile, care presupun un suport probator, în privința daunelor morale nu se poate apela la probe materiale, judecătorul fiind singurul care, în raport de consecințele suferite de partea vătămată, va aprecia o anumită sumă globală care să compenseze prejudiciul moral cauzat (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2037 din 29 martie 2005, în Buletinul Casației nr. 3/2005, p. 3*).

4.4. Suspendare nelegală din funcția publică. Reintegrare. Daune morale

Reclamanta este îndreptățită să solicite, independent de alte pagube materiale ce i-au fost cauzate, și daune morale pentru neplăcerile și frustrările ce i s-au produs prin suspendarea din funcție.

Curtea apreciază că singura bază ce se cuvine a fi reținută pentru acordarea unei satisfacții și din acest punct de vedere constă în atitudinea autorității care a dispus asupra statutului de funcționar public al reclamantei, aceasta fiind victima unei suferințe morale indubitabile, prin apariția în presa locală și centrală a unor articole cu caracter defăimător, cu repercusiuni de imagine negativă nu numai în opinia publică, dar și în plan familial, prin compromiterea relațiilor de familie, prin stresul pe care l-a trăit din cauza situației litigioase (*C. Ap. Galați, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 25/R din 11 ianuarie 2007, în Buletinul curților de apel nr. 2/2007, p. 58*).

4.5. Desfășurarea examenului de bacalaureat în condiții contrare legii. Subiecte neconforme cu programa școlară corespunzătoare nivelului de studiu al limbii străine pentru care a optat candidatul. Refuzul rezolvării contestației administrative. Prejudiciu moral. Prejudiciu material

În raport cu toate elementele cauzei, instanța de fond a constatat corect că intimata-reclamantă a fost vătămată în interesele sale legitime, prin organizarea defectuoasă a examenului și prin refuzul rezolvării contestației, astfel încât acțiunea se încadrează în prevederile art. 1 din Legea contenciosului administrativ.

Eșecul suferit la examenul de bacalaureat și privarea intimătei-reclamante de posibilitatea de a participa la examenul de admitere la Facultatea de Medicină în luna iulie 2003 au fost de natură să-i provoace suferințe psihice, pentru care daunele morale acordate de instanța de fond constituie o reparație justă și echitabilă.

În ceea ce privește daunele materiale, Curtea constată că (...) diplomele și premiile primite de intimata-reclamantă în timpul studiilor liceale fac dovada bunei pregătiri școlare, care creează prezumția că ar fi avut șanse reale să fie admisă în învățământul superior de stat dacă nu ar fi fost împiedicată să participe la examen, ca efect al atitudinii culpabile a recurenților-pârâți.

Suma de 4.000 euro nu este disproporționată în raport cu taxele achitate pentru studii la o unitate de învățământ superior particulară, conform chitanțelor depuse la dosar, iar pierderea reală de șansă poate constitui un element de luat în considerare în vederea acordării unei reparații echitabile pentru prejudiciul suferit (CEDO, cauza *Glod c. României*, cererea nr. 41134/98, cauza *Crișan c. României*, cererea nr. 42930/98) (C. Ap. București, s. a VIII-a cont. adm. fisc., dec. nr. 583 din 13 aprilie 2006, nepublicată).

4.6. Înlăturarea completă a consecințelor vătămătoare ale actului anulat. Durata rezonabilă a procesului

Legea contenciosului administrativ reglementează un contencios de plină jurisdicție, în care competența instanței nu se limitează la anularea unui act nelegal, ci include posibilitatea ca prin hotărârea judecătorească să se dispună măsuri pentru recunoașterea de drepturi subiective, restituiri, reîntegrări, despăgubiri și chiar reformarea unei decizii administrative.

Instanța poate deci să oblige autoritatea pârâtă la emiterea actului solicitat de reclamant, cu un anumit conținut, atunci când apreciază că sunt îndeplinite condițiile prevăzute de lege sau că legea îi conferă reclamantului un anumit drept.

O atare măsură nu constituie o ingerință în activitatea administrației, ci o cale de reparare a vătămării produse reclamantului.

Limitându-se la a obliga pârâtii să elibereze un certificat prin care să „stabilească în mod corect gradul de handicap al reclamantei”, deși probele administrate în cauză confereau elemente consistente pentru determinarea gradului de handicap, instanța de fond a lipsit litigiul de finalitatea lui firească.

Practic, recunoașterea drepturilor reclamantei a fost lăsată din nou la latitudinea administrației, după un parcurs procesual care datează de la data de 6 ianuarie 2003, când a fost înregistrată cererea la prima instanță sesizată.

Potrivit jurisprudenței CEDO, „într-o ipoteză cum este cea a speței (...), miza litigiului pentru cel interesat trebuie să aibă un rol decisiv în aprecierea caracterului rezonabil al duratei procedurii (...), se solicită o diligență specială din partea autorităților atunci când reclamantul este atins de o boală gravă și incurabilă și când starea sănătății sale se degra-

dează” – cauza *Gheorghe c. României*, plângerea nr. 19215/2004, hotărârea din 15 martie 2007 (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2834 din 31 mai 2007, nepublicată).

4.7. Funcționar public. Eliberare nelegală din funcția de conducere. Daune morale. Fapta ilicită. Întinderea prejudiciului

Instanța de fond a apreciat corect, pe baza probelor administrate, că stăruința autorității publice în emiterea actelor administrative cu nescotirea legislației aplicabile și, mai cu seamă, a hotărârilor judecătorești prin care s-a dispus suspendarea executării actelor administrative în litigiu a fost de natură să inducă o stare de incertitudine juridică și a afectat imaginea publică a recurentului-reclamant.

Cât privește quantumul daunelor morale acordate, pe care recurentul-reclamant îl consideră infim, Curtea reține că, spre deosebire de prejudiciul material, a cărui întindere nu poate fi stabilită decât pe baza unui suport probator, în privința daunelor morale nu pot fi produse probe materiale în vederea cuantificării pierderii suferite. De aceea, judecătorul are dreptul să aprecieze, în raport cu toate circumstanțele cauzei, asupra unei sume globale, care să constituie o reparație echitabilă în raport cu efectele faptei generatoare de prejudicii. Daunele morale corespund atingerii aduse cinstei, onoarei, imaginii publice ori prestigiului profesional al persoanei, scopul lor fiind unul compensatoriu, care să nu constituie însă o penalitate excesivă pentru cel care a produs dauna.

Date fiind particularitățile cauzei, împrejurarea că ministerul – parte în proces – a emis ordinele contestate în contextul creat ca urmare a adopției de către Guvernul României a O.U.G. nr. 37/2009, declarate ulterior neconstituționale, Înalta Curte apreciază că daunele morale în quantumul stabilit de judecătorul fondului sunt în măsură să asigure o reparație echitabilă a prejudiciului provocat reclamantului.

Nu se poate vorbi despre un nivel minim al daunelor morale, în sensul celor menționate în recursul reclamantului, de vreme ce în jurisprudența națională și în cea a Curții Europene a Drepturilor Omului s-a conturat ideea că, în funcție de circumstanțele cauzei, simpla constatare a existenței faptei ilicite poate reprezenta, în sine, o reparație echitabilă suficientă pentru repararea prejudiciului moral ce ar fi fost suferit

de reclamant (ex., cauza *Cumpănă și Mazăre c. României*, cererea nr. 33348/1996, hotărârea din 17 decembrie 2004, publicată în M. Of. nr. 501 din 14 iunie 2005) (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 4503 din 22 octombrie 2010, nepublicată*).

4.8. Repararea prejudiciului moral cauzat reclamantului. Criterii de apreciere

În contenciosul administrativ, acordarea daunelor materiale și morale este menită să asigure protecția efectivă a drepturilor persoanei vătămate și repararea echitabilă a prejudiciului suferit de reclamant, în raport cu circumstanțele pricinii, conform art. 18 alin. (3) din Legea nr. 554/2004.

Daunele morale corespund atingerii aduse cinstei, demnității, onoarei, imaginii publice ori prestigiului profesional al persoanei, scopul lor fiind unul compensatoriu, care să nu constituie nici o penalitate excesivă pentru cel care a produs dauna, nici un venit nejustificat pentru victima acesteia. De aceea, spre deosebire de despăgubirile pentru prejudiciul material, a cărui întindere nu poate fi stabilită decât pe baza unui suport probator, în privința daunelor morale nu pot fi produse probe materiale pe baza cărora să se cuantifice pierderea suferită, judecătorul având dreptul să aprecieze în raport cu toate circumstanțele cauzei asupra unei sume globale care să constituie o reparație echitabilă în raport cu efectele faptei generatoare de prejudiciu (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 608 din 5 februarie 2010*).

4.9. Termenul stabilit pentru executarea obligației și penalitățile de întârziere

Instanța de fond a stabilit în sarcina Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor obligația emiterii deciziei reprezentând titlul de despăgubire în termen de 60 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii.

Susținerea recurenței în sensul că intervalul de timp indicat nu ar fi suficient pentru îndeplinirea obligației nu poate fi primită.

Înalta Curte observă că sentința atacată s-a pronunțat la data de 18 martie 2011, adică acum aproape un an, iar soluția instanței de recurs era previzibilă cu ușurință pentru recurentă, dată fiind jurisprudența consolidată a Înaltei Curți de Casație și Justiție în această materie, așa încât executarea obligației de a emite decizia reprezentând titlul de despăgubire în termen de 60 de zile de la pronunțarea acestei decizii este perfect posibilă.

Contrar afirmațiilor recurente, posibilitatea acordării unor penalități de întârziere prin dispozitivul hotărârii este prevăzută expres în art. 18 alin. (5) din Legea nr. 554/2004.

Însă, în contextul particular al cauzei de față, instanța de control judiciar apreciază că nu se impune stabilirea în sarcina recurente a unui mijloc de constrângere suplimentar, mai ales că intimata-reclamantă are la dispoziție prevederile energice ale art. 24 alin. (2) din același act normativ, în caz de neexecutare la termen (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1303 din 9 martie 2012*).



Repere ale jurisprudenței CEDO

1. Dreptul de acces la justiție. Limitele controlului de legalitate. Contencios de plină jurisdicție

În cauza *Glod c. României*, soluționată prin hotărârea din 16 septembrie 2003, publicată în M. Of. nr. 1127 din 30 noiembrie 2004, CEDO a sancționat Statul român pentru încălcarea art. 6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, încălcare constând în refuzul instanțelor de a examina legalitatea unei decizii administrative, în cadrul unei proceduri care făcea referire la controlul judecătoresc asupra deciziei unei comisii administrative referitoare la dreptul reclamantei de a i se reconstitui dreptul de proprietate asupra unui teren.

Potrivit art. 11 alin. (8) al Legii fondului funciar nr. 11/1991, în forma în vigoare la acea dată, controlul judecătoresc de legalitate asupra deciziei comisiei administrative se limita la aspecte formale, privind exclusiv aplicarea corectă a dispozițiilor imperative din legea respectivă, cu privire la dreptul de a obține titlul de proprietate, la întinderea suprafeței de teren ce se cuvine și, dacă este cazul, la exactitatea reducerii acestei suprafețe, potrivit legii¹.

Curtea a apreciat că „această imposibilitate a instanțelor, datorată legislației interne în vigoare la data respectivă, de a stabili dacă reclamanta îndeplinește condițiile prevăzute de lege pentru a obține restituirea în natură a terenului și, în plus, pe vechiul amplasament, constatată în cadrul

¹ Alin. (4)-(10) ale art. 11 din Legea nr. 11/1991 au fost abrogate ulterior, prin Legea nr. 169/1997.

conestației reclamantei împotriva deciziei administrative care statua asupra drepturilor sale civile, aduce atingere substanței dreptului de acces la justiție”, în acest fel persoana interesată suferind un prejudiciu care constă într-o „pierdere reală de șansă”.

2. Legalitatea actului administrativ. Doctrina *ultra vires*. Cerința proporționalității. Vătămarea dreptului de proprietate. Despăgubiri pentru prejudiciul material și moral. Nivelul reparației echitabile

În cauza *Buzescu c. României*, soluționată prin hotărârea din 24 mai 2005, publicată în M. Of. nr. 210 din 8 martie 2006, Curtea a reținut încălcarea de art. 6 din Convenție și a art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție prin modul de derulare a procedurii judiciare interne și prin nerezolvarea cererii reclamantului de anulare a unor decizii administrative legate de exercitarea profesiei de avocat.

Cu privire la aplicabilitatea art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, Curtea a reținut că exercitarea profesiei de avocat și reputația aferentă sunt entități de o anumită valoare, care au, în multe privințe, natura drepturilor private și astfel constituie beneficii, reprezentând bunuri în sensul prevederii menționate.

Curtea a considerat că clientela existentă a reclamantului era legată de practica sa ca avocat și că a fost în măsură să o „exploateze” ca avocat. În acest sens, Curtea a acceptat susținerea reclamantului că, pentru a-și putea „exploata” clientela, trebuia să furnizeze clienților o gamă completă de servicii ca avocat român, inclusiv reprezentarea în instanță, scop în care acesta a solicitat transferul la Baroul București.

De asemenea, Curtea a constatat că anularea înscrierii reclamantului în Baroul Constanța a avut drept consecință pierderea acelei părți din clientela sa care era interesată de capacitatea sa de a furniza întreaga gamă de servicii pe care o oferă un avocat român și, prin urmare, o pierdere de venit. În consecință, a existat o ingerință în dreptul reclamantului la respectarea bunurilor sale.

În ceea ce privește proporționalitatea ingerinței, Curtea a remarcat faptul că, având în vedere că înscrierea reclamantului în Baroul Constanța a avut loc în anul 1991 și că, în conformitate cu art. 5 alin. (3) lit. j) din

Decretul-Lege nr. 90/1990, la momentul respectiv UAR avea obligația legală să controleze admiterea în barouri, ceea ce, în cazul reclamantului, a făcut abia în 1996, ingerința de care se plânge acesta a fost una gravă, privându-l pe reclamant, după 5 ani de la readmiterea sa în Barou, de dreptul de a practica avocatura.

Curtea a reiterat că trebuie să existe o relație rezonabilă de proporționalitate între mijloacele folosite și scopurile urmărite. Fără a contesta scopul sau utilitatea doctrinei *ultra vires*, care prevede o garanție importantă împotriva abuzului de putere al autorităților locale sau legale care își depășesc competențele stabilite de legea națională, Curtea nu a fost convinsă de faptul că aplicarea doctrinei la cazul în speță, așa cum o făcuseră instanțele naționale, respectă principiul proporționalității.

În lumina circumstanțelor cauzei, Curtea a constatat că anularea înscrierii reclamantului în Baroul Constanța și concluzia instanțelor naționale că acesta ar fi putut să formuleze o nouă cerere la UAR pentru a fi readmis în Barou ca avocat român nu reprezintă o măsură proporțională în conformitate cu cerințele art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, având în vedere că respectivul organism a anulat înscrierea sa ca avocat cu o întârziere de 5 ani și de atunci a refuzat în mod constant să îi rezolve situația.

Cu privire la pretențiile reclamantului referitoare la pierderea materială, jurisprudența Curții stabilește că trebuie să existe o legătură clară de causalitate între despăgubirile pretinse de reclamant și încălcarea Convenției și că acestea pot, dacă este cazul, să includă despăgubiri pentru pierderea de câștiguri.

În speța analizată, Curtea a reținut că, deși un calcul exact al sumelor necesare pentru o reparare integrală (*restitutio in integrum*) cu privire la pierderile materiale suferite de reclamant poate fi împiedicat de caracterul incert inerent al prejudiciului care decurge din încălcare, o anumită sumă poate fi totuși acordată, în pofida numărului mare de aspecte necuantificabile implicate în evaluarea pierderilor viitoare.

Chestiunea care trebuie soluționată în astfel de cazuri este nivelul reparației echitabile, cu privire la prejudiciul material trecut și viitor, care trebuie acordată fiecărui reclamant, chestiune aflată la aprecierea Curții, ținând cont și de ceea ce este echitabil.

Curtea a mai constatat că reclamantul a trăit stări de supărare și frustrare în legătură cu procedurile privind Decizia UAR care a avut ca efect pierderea calității sale de avocat român, ce nu sunt suficient compensate prin constatarea încălcării Convenției. Prin urmare, pe o bază echitabilă, Curtea i-a acordat 5.000 euro pentru prejudiciul moral.



Repere ale jurisprudenței CJUE

1. Acțiune în anularea unui act emis de o instituție a Uniunii Europene. Lipsa motivării actului. Act întemeiat pe un temei juridic greșit. Consecințe

Prin hotărârea pronunțată la data de 26 martie 1987 în cauza *Comisia europeană c. Consiliului CE*¹, Curtea a anulat două regulamente adoptate de Consiliu, constatând, pe de o parte, că actele comunitare atacate nu îndeplinesc cerințele de motivare prevăzute de art. 190 din Tratatul CEE și, pe de altă parte, că ele nu au fost adoptate în baza temeiului juridic corect.

Făcând trimitere și la jurisprudența sa anterioară, Curtea a reținut că pentru a răspunde cerinței prevăzute de art. 190 din Tratat („Regulamentele, directivele și deciziile Consiliului și ale Comisiei sunt motivate”), actele comunitare trebuie să cuprindă expunerea elementelor de fapt și de drept care au stat la baza adoptării lor, astfel încât Curtea să poată să-și exercite controlul și astfel încât atât statele membre, cât și persoanele interesate să poată cunoaște condițiile în care instituțiile comunitare aplică dispozițiile Tratatului.

Curtea a admis că absența unei trimiteri la o dispoziție determinantă din Tratat nu constituie un viciu de formă atunci când temeiul juridic poate fi determinat cu ajutorul altor elemente ale actului, dar o astfel de trimitere este indispensabilă atunci când, în absența sa, părțile interesate și Curtea nu pot determina temeiul juridic exact.

Totodată, a remarcat că în cadrul sistemului de competențe al comunității, alegerea temeiului juridic al unui act nu poate să depindă exclusiv de convingerea unei instituții în ce privește scopul urmărit, ci trebuie să se întemeieze pe factori obiectivi, care să poată fi supuși controlului judiciar.

¹ În G. Tudor, D. Călin, *op. cit.*, vol. II, pp. 376-381.

2. Motivarea actului emis de o instituție a Uniunii Europene. **Coordonate**

În hotărârea din data de 12 decembrie 2006, pronunțată în cauza C-380/03, *Germania/Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene*¹, CJCE – Marea cameră – a reamintit că, deși în temeiul obligației de motivare impuse de articolul 253 TCE instituția comunitară trebuie să indice în mod clar și neechivoc motivarea măsurii adoptate, nu se impune specificarea tuturor elementelor pertinente de drept și de fapt.

De asemenea, îndeplinirea cerinței de motivare trebuie apreciată nu numai prin referire la formularea măsurii, ci și la contextul în care a fost adoptată, la întregul corp de reguli de drept ce reglementează problema în discuție, astfel încât, dacă actul în litigiu indică în mod clar obiectivul, ar fi excesiv să se impună o motivare specifică pentru fiecare dintre opțiunile tehnice realizate.

3. Contencios de plină jurisdicție. Repararea pagubei cauzate particularilor. Fundamentele răspunderii. Întinderea despăgubirilor. Diligența rezonabilă a părții în limitarea întinderii prejudiciului

Hotărârea pronunțată la data de 5 martie 1996 în cauzele conexe *Brasserie du pecheur c. Republicii Federale Germania* și *The Queen c. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame ș.a.*, C-46/93 și C-48/93², exprimă cu claritate teza potrivit căreia principiul răspunderii extracontractuale a Comunității pentru prejudiciile cauzate particularilor, instituit de art. 215 din Tratat, nu este decât expresia principiului general recunoscut în ordinea juridică a fiecăruia dintre statele membre, în sensul că o acțiune sau o omisiune nelegală în activitatea autorităților publice antrenează obligația de reparare a pagubei cauzate.

Sarcina de a fixa criteriile care permit determinarea întinderii despăgubirii revine ordinii juridice interne a statelor membre, esențial fiind ca reparația să fie corespunzătoare prejudiciului suferit, astfel încât să asigure o protecție efectivă a drepturilor particularilor. „O reglementare

¹ În Revista română de drept comunitar nr. 3/2007, *Jurisprudența instanțelor comunitare*, coordonator M. Banu, pp. 148-155.

² În G. Tudor, D. Călin, *op. cit.*, vol. II, pp. 425-452.

națională nu este în conformitate cu dispozițiile dreptului comunitar dacă aceasta limitează, într-o manieră generală, prejudiciul reparabil doar la prejudiciile cauzate unor bunuri individuale care beneficiază de o protecție specială, cu excluderea foloaselor nerealizate ale particularilor”.

În mod special, Curtea a precizat că „în vederea determinării prejudiciului reparabil, instanța națională poate verifica dacă persoana lezată a făcut dovada unei diligențe rezonabile pentru a evita prejudiciul sau pentru a-i limita întinderea și, mai ales, dacă aceasta a utilizat în timp util toate căile legale care i-au stat la dispoziție.

Într-adevăr, conform unui principiu general comun sistemelor juridice ale statelor membre, persoana lezată, cu riscul de a suporta ea însăși prejudiciul respectiv, trebuia să facă dovada unei diligențe rezonabile în a limita întinderea prejudiciului”¹.

4. Soluțiile pe care le poate pronunța instanța. Anularea parțială a unui act

În hotărârea pronunțată la data de 29 martie 2012 în cauza C-504/09P (*Comisia c. Republicii Polone*), par. 98, CJUE a făcut referire la bogata sa jurisprudență anterioară și a decis că anularea în parte a unui act al Uniunii nu este posibilă decât în măsura în care elementele a căror anulare este solicitată pot fi separate de restul actului (*Comisia c. Consiliului*, C-29/99, punctul 45; *Germania c. Comisiei*, C-239/01, punctul 33; *Comisia c. Parlamentului European și Consiliului*, C-378/00, punctul 30). De asemenea, Curtea a statuat în repetate rânduri că această cerință de separabilitate nu este îndeplinită atunci când anularea în parte a unui act are ca efect modificarea substanței acestuia (*Franța c. Parlamentului European și Consiliului*, C-244/03, punctul 13; *Franța și alții c. Comisiei*, C-68/94 și C-30/95, punctul 257; Hotărârea *Comisia c. Consiliului*, C-29/99, punctul 46).

¹ Sub acest aspect, Curtea a făcut trimitere la propria jurisprudență – hotărârea din 19 mai 1992, *Mulder ș.a. c. Consiliului și Comisiei*, C-104/89 și C-37/90.

Comentarii

1. Art. 18 din Legea nr. 554/2004 trasează coordonatele generale ale conținutului hotărârii judecătorești pronunțate de instanța de contencios administrativ, fără a trata în mod diferențiat contenciosul obiectiv (de anulare) și contenciosul subiectiv.

Distincțiile dintre soluțiile pe care le poate pronunța instanța în cele două categorii ale contenciosului administrativ, astfel cum sunt configurate legislativ în prezent, pot fi revelate numai printr-un demers de interpretare logică și sistematică a legii, luându-se în considerare normele privind subiectele de sesizare a instanței și obiectul acțiunii judiciare.

2. Consacrând caracterul de plină jurisdicție al contenciosului administrativ subiectiv, art. 18 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 prevede că instanța care soluționează acțiunea poate să anuleze în tot sau în parte actul administrativ, să oblige autoritatea pârâtă să emită un act administrativ ori să elibereze un certificat, o adeverință sau orice alt înscris, să se pronunțe asupra legalității actelor sau operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului dedus judecării și care nu pot fi atacate separat, conform art. 8 alin. (1) din Lege.

Legea nr. 554/2004 inserează în mod expres printre temeiurile acțiunii în contencios administrativ excesul de putere, definit în art. 2 alin. (1) lit. n) ca fiind „exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor”. Acesta este un argument în plus, în sensul că, în cadrul normativ actual și luând în considerare tendințele evoluțiilor jurisprudențiale naționale și europene, instanțele pot cenzura modul în care autoritățile publice își exercită dreptul de apreciere, sancționând inechitatea procedurii administrative, încălcarea așteptării legitime, exercitarea abuzivă a puterii discreționare prin deturnarea scopului legii, nemotivarea sau motivarea insuficientă sau inadecvată a deciziilor, nerezonabilitatea sau disproporționalitatea măsurilor dispuse. În toate aceste cazuri, dacă instanța anulează un act administrativ nelegal sau constată caracterul nejustificat al rezolvării unei cereri, hotărârea judecătorească nu este limitată la a obliga autoritatea publică să reevalueze situația, ci poate stabili, în funcție de elementele speței, coordonatele noii decizii administrative care urmează a fi emisă ori adoptată.

Cu alte cuvinte, în cadrul marjei de apreciere pe care o are la rândul său, instanța de contencios administrativ poate să dispună măsuri pentru recunoașterea dreptului sau a interesului legitim vătămat – constând chiar în reformarea unei decizii administrative – și pentru repararea prejudiciului material și moral cauzat reclamantului, fără ca astfel de dispoziții, cuprinse în hotărârea judecătorească, să poată fi considerate imixtiuni în activitatea administrației publice.

Practica din ultimii ani a instanțelor de contencios administrativ se înscrie într-un parcurs firesc al aplicării principiului proporționalității în raporturile de drept administrativ, principiu potrivit căruia măsurile dispuse de autoritățile publice nu trebuie să depășească limitele a ceea ce este necesar și adecvat pentru realizarea interesului public, astfel ca inconvenientele cauzate particularului să nu fie excesiv de împovăraătoare în raport cu scopurile vizate prin acțiunea administrației.

3. Prevederea cuprinsă în art. 18 alin. (3) („În cazul soluționării cererii, instanța va hotărî și asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru”) conduce la concluzia că instanța nu are dreptul de a dispune din oficiu înlăturarea consecințelor nefavorabile ale actului tipic sau asimilat considerat nelegal, ci trebuie să fie investită în acest sens de către reclamant, printr-un capăt de cerere expres formulat.

Din interpretarea sistematică a dispozițiilor art. 18 alin. (3), în corelație cu normele cuprinse în art. 8 din Lege, ce reglementează obiectul acțiunii judiciare, rezultă că instanța poate acorda despăgubiri pentru prejudiciul moral sau material numai în cazul acțiunilor în contencios subiectiv, deoarece acțiunile întemeiate pe încălcarea unui interes legitim public pot avea ca obiect numai anularea actului sau obligarea autorității pârâte să emită un act sau un alt înscris, respectiv să efectueze o anumită operațiune administrativă.

4. Pentru situația în care obiectul acțiunii în contencios administrativ îl formează un contract administrativ, legiuitorul a enumerat, în alin. (4), soluțiile posibile pe care urmează să le pronunțe instanța, în funcție de starea de fapt rezultată din probele administrate: anularea totală sau parțială a contractului, obligarea autorității publice să încheie contractul la care reclamantul este îndrituit, obligarea uneia dintre părți la îndeplinirea unei anumite clauze contractuale, suplinirea consimțământul unei părți, când interesul public o cere, sau obligarea la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale și morale produse celeilalte părți.

Termenul de „anulare”, folosit în dreptul civil numai în cazul nulității relative, nu exclude aplicarea sancțiunii nulității absolute în cazul contractelor administrative, ci semnifică și de această dată inexistența, în dreptul administrativ, a unei distincții de regim juridic între cele două tipuri de nulitate.

Enumerarea cuprinsă în art. 18 alin. (4) nu poate fi interpretată limitativ, în sensul că instanța nu ar putea dispune rezoluțiunea sau, după caz, rezilierea contractului administrativ, în cazul neîndeplinirii culpabile a obligațiilor contractuale de către una dintre părți.

Specificul noțiunii de „contract administrativ” și al regimului juridic aplicabil acestei categorii de acte administrative asimilate impune însă ca în analiza cauzelor de nulitate sau de desființare a contractului să fie respectată regula priorității interesului public în raport cu libertatea contractuală, principiu prevăzut expres în art. 8 alin. (3) al Legii nr. 554/2004.

5. Penalitățile pe fiecare zi de întârziere prevăzute de art. 18 alin. (5) pentru soluțiile prevăzute la alin. (1) și la alin. (4) lit. b) și c) au fost concepute ca un mijloc de constrângere la adresa autorității publice pârâte și în același timp ca o garanție pentru persoana vătămată că își va vedea restabilit dreptul sau interesul legitim vătămat, printr-un mecanism distinct de acela al penalităților pentru întârziere și al despăgubirilor pentru neexecutarea în natură a obligațiilor, acordate în cadrul procedurii speciale de executare prevăzute de art. 24 din Lege. În același scop, în art. 18 alin. (6) s-a prevăzut că, la cererea părții interesate, instanța poate stabili, prin dispozitiv, un termen de executare, sub sancțiunea amenzii prevăzute la art. 24¹, în cazul în care termenul nu este respectat.

Aceste ultime prevederi nu au fost modificate sau abrogate expres, direct, odată cu celelalte intervenții operate asupra Legii nr. 554/2004 prin art. 54 din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Codului de procedură civilă, dar urmează a fi interpretate și aplicate în corelație cu dispozițiile art. 11 din aceeași lege, citate în secțiunea Legislație. De

¹ Art. 18 alin. (6) nu a fost corelat cu noul conținut al art. 24, rezultat al modificărilor aduse prin Legea nr. 138/2014 pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe, publicată în M. Of. nr. 753 din 16 octombrie 2014, în care obligația de plata a amenzii de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere este inserată în alin. (3).

asemenea, în considerarea existenței prevederilor art. 24 din Legea nr. 554/2004, circumscrise etapei executării hotărârilor judecătorești, se impune ca motivarea hotărârii să conțină considerentele pentru care instanța consideră necesară, în cazul concret dedus judecătii, recurgerea la mijloacele de constrângere suplimentare oferite de art. 18 alin. (5) și (6).

Art. 19. Termenul de prescripție pentru despăgubiri

(1) Când persoana vătămată a cerut anularea actului administrativ, fără a cere în același timp și despăgubiri, termenul de prescripție pentru cererea de despăgubire curge de la data la care acesta a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei.

(2) Cererile se adresează instanțelor de contencios administrativ competente, în termenul de un an prevăzut la art. 11 alin. (2).

(2¹) Dispozițiile alin. (1) și (2) se aplică, în mod corespunzător, și contractelor administrative.

(3) Cererile prevăzute la alin. (2) se supun normelor prezentei legi în ceea ce privește procedura de judecată și taxele de timbru.



Legislație

◆ Sumar

1. Codul civil: art. 2.523, art. 2.528; 2. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006: art. 286, art. 287.

◆ Extrase

1. Codul civil (republicat în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011)

~ art. 2.523. *Regula generală*

Prescripția începe să curgă de la data când titularul dreptului la acțiune a cunoscut sau, după împrejurări, trebuia să cunoască nașterea lui.

~ art. 2.528. *Dreptul la acțiunea în repararea pagubei cauzate printr-o faptă ilicită*

(1) Prescripția dreptului la acțiune în repararea unei pagube care a fost cauzată printr-o faptă ilicită începe să curgă de la data când păgubitul a cunoscut sau trebuia să cunoască atât paguba, cât și pe cel care răspunde de ea.

(2) Dispozițiile alin. (1) se aplică, în mod corespunzător, și în cazul acțiunii în restituire întemeiate pe îmbogățirea fără justă cauză, plata nedatorată sau gestiunea de afaceri.

2. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii (publicată în M. Of. nr. 418 din 15 mai 2006)

~ art. 286 – (1) Procesele și cererile privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum și cele privind executarea, nulitatea, anularea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a contractelor de achiziție publică se soluționează în primă instanță de către secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante.

(2) În fața instanței de judecată, litigiile privind drepturile și obligațiile contractate în cadrul procedurilor de atribuire care intră în sfera de aplicare a dispozițiilor prezentei ordonanțe de urgență se soluționează de urgență și cu precădere.

~ art. 287 – (1) Despăgubirile pentru repararea prejudiciului cauzat în cadrul procedurii de atribuire se solicită în justiție prin acțiune separată.

(2) Despăgubirile reprezentând prejudiciul cauzat printr-un act al autorității contractante sau ca urmare a nesoluționării în termenul legal a unei cereri privind procedura de atribuire, prin încălcarea dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice, se pot acorda numai după anularea în prealabil, potrivit legii, a actului respectiv ori, după caz, după revocarea actului sau luarea oricăror altor măsuri de remediere de către autoritatea contractantă.

(3) În cazul în care se solicită plata de despăgubiri pentru repararea prejudiciului reprezentând cheltuieli de elaborare a ofertei sau de participare la procedura de atribuire, persoana vătămată trebuie să facă doar dovada încălcării prevederilor prezentei ordonanțe de urgență, precum și a faptului că ar fi avut o șansă reală de a câștiga contractul, iar aceasta a fost compromisă ca urmare a încălcării respective.



Decizii ale Curții Constituționale

Termene de prescripție și de decădere. Egalitatea în drepturi. Accesul liber la justiție

Prin *Decizia nr. 568 din 7 iunie 2007, publicată în Monitorul Oficial nr. 544 din 9 august 2007*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 19 alin. (1) raportate la art. 11 alin. (1) și (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Autorul excepției a invocat încălcarea prevederilor constituționale ale art. 16 privind egalitatea în drepturi și ale art. 21 referitoare la accesul liber la justiție, susținând și contradicția textelor legale criticate față de dispozițiile art. 3 din Decretul nr. 167/1958 privind prescripția extinctivă și ale art. 128 C. pr. fisc.

În esență, critica de neconstituționalitate a vizat termenele de 6 luni sau, după caz, de un an instituite de art. 11 alin. (1) și (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 pentru cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ individual sau recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate, precum și termenul de prescripție de cel mult un an prevăzut de art. 19 alin. (2) din Lege pentru solicitarea despăgubirilor, dacă acestea nu au fost solicitate odată cu acțiunea în anulare a actului administrativ. S-a susținut că aceste termene sunt prea scurte și ar trebui să fie cele prevăzute de art. 3 din Decretul nr. 167/1958 privind prescripția extinctivă, respectiv de 3 ani, în caz contrar fiind încălcate principiile egalității în drepturi și al procesului echitabil, dar și liberul acces la justiție.

Curtea a reținut că art. 11 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 constituie regula în ceea ce privește termenul de prescripție pentru formularea acțiunii în anulare a unui act administrativ individual, acesta fiind de 6 luni. Ca excepție, alin. (2) al aceluiași articol prevede și termenul de decădere de un an de la data emiterii actului sau a cererii, termen invocat însă pentru motive temeinice și asupra căruia hotărăște instanța de judecată. Termenul de prescripție pentru acțiunea în daune introdusă ulterior acțiunii în anulare este, potrivit art. 19 alin. (2) din aceeași lege, de un an și curge de la data la care persoana vătămată a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei.

Curtea constată, așadar, că termenul prevăzut de art. 19 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 are în vedere tocmai acele situații în care, în momentul introducerii cererii în anulare a actului administrativ individual, persoana vătămată nu poate în mod obiectiv cunoaște existența și întinderea pagubei, astfel că nu poate formula concomitent o acțiune în despăgubire. După soluționarea acțiunii

în anulare, aceasta poate estima și pretinde paguba cauzată prin actul administrativ anulat, având la dispoziție un termen de un an pentru formularea unei astfel de acțiuni.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională s-a mai pronunțat cu privire la particularitatea și întinderea termenelor prevăzute de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, exemplu în acest sens fiind deciziile nr. 171 din 27 februarie 2007, publicată în M. Of. nr. 264 din 19 aprilie 2007, nr. 123 din 16 februarie 2006, publicată în M. Of. nr. 257 din 22 martie 2006, și nr. 534 din 27 iunie 2006, publicată în M. Of. nr. 666 din 2 august 2006. De principiu, Curtea a reținut, cu acele prilejuri, că „stabilirea unor condiționări pentru introducerea acțiunilor în justiție nu constituie o încălcare a dreptului la liberul acces la justiție și la un proces echitabil”. Aceasta deoarece „legiuitorul poate institui, în considerarea unor situații deosebite, reguli speciale de procedură, ca și modalități de exercitare a drepturilor procedurale, principiul liberului acces la justiție presupunând posibilitatea neîngrădită a celor interesați de a utiliza aceste proceduri în formele și în modalitățile instituite de lege” – considerente care își păstrează valabilitatea.

Cu privire la exigențele principiului egalității în drepturi, consacrat de art. 16 din Constituție, s-a reținut că textele legale criticate se aplică în mod unitar tuturor celor aflați în aceeași situație juridică reglementată de ipoteza normei; pe de altă parte, textul constituțional invocat vizează egalitatea cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări, și nu egalitatea dintre aceștia și autoritățile publice.

În plus, Curtea a constatat că examinarea constituționalității unui text de lege are în vedere compatibilitatea acestuia cu dispozițiile constituționale, iar nu compararea prevederilor mai multor legi între ele.



Doctrină

„(...) rezumând, despăgubirile pot fi cerute pe următoarele căi procedurale:

- odată cu acțiunea în anularea actului sau cu acțiunea în obligare, printr-o cerere accesorie, care urmează soarta cererii principale;
- după anularea actului sau după admiterea acțiunii în obligare, în termen de un an de la cunoașterea pagubei, dacă paguba nu a fost cunoscută la data judecății, prin acțiune principală, adresată instanței de contencios administrativ;
- pe cale principală, în cazul ordonanțelor guvernamentale declarate neconstituționale sau odată cu ridicarea excepției de neconstituționalitate;

- pe cale principală, în urma admiterii acțiunii în constatare a nulității actelor administrative ce nu mai pot fi revocate;
- pe cale principală, în cazul unui act normativ anulat în urma acțiunii unei alte persoane (sau a Ministerului Public, sau a Prefectului, Agenției Naționale a Funcționarilor Publici);
- pe cale principală, în fața instanțelor de drept comun, cu ridicarea excepției de ilegalitate a actului administrativ definitivat prin neatacare, a cărui acțiune în anulare a fost respinsă, respectiv celui executat;
- pe cale principală, în fața instanței de contencios administrativ, în cazul întârzierii de executare a hotărârii de contencios administrativ” (*D.C. Dragoș, Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2005, pp. 294-295, și ed. a 2-a, pp. 318-319*).



Jurisprudență

1. Acțiune având ca obiect plata de despăgubiri pentru nerezolvarea unei cereri adresate autorității. Refuz constatat printr-o hotărâre anterioară a instanței de contencios administrativ. Admisibilitate

Indiferent de calificarea juridică ce trebuie dată actului unilateral, acțiunea reclamantului este admisibilă în raport cu prevederile art. 19 din Legea nr. 554/2004, de vreme ce sumele pretinse cu titlu de diferențe decurgând din influențele de curs valutar și dobânzile aferente au fost solicitate prin noua acțiune ca efect al admiterii acțiunii inițiale având ca obiect refuzul rezolvării unei cereri de restituire a sumelor virate fără temei la bugetul de stat (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1216 din 27 februarie 2007, nepublicată*).

2. Răspunderea patrimonială a autorității publice. Fundament. Condiția existenței unei conduite culpabile

La baza stabilirii răspunderii patrimoniale a administrației publice stă culpa acesteia, concretizată în emiterea unui act nelegal sau în refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau un interes legitim.

Culpa autorității publice, ca o condiție a răspunderii administrativ-patrimoniale, se poate constata numai în cadrul acțiunii în ilegalitatea unui act administrativ sau a unui refuz al administrației publice, deci în cadrul unei acțiuni în anulare, în condițiile contenciosului administrativ.

În ipoteza formulării separate a acțiunii în răspundere patrimonială, trebuie făcută dovada ilegalității actului administrativ sau a refuzului printr-o sentință judecătorească definitivă și irevocabilă (...).

De asemenea, trebuie remarcat că acțiunea în răspundere patrimonială constituie un accesoriu al acțiunii în anulare, cercetarea condițiilor răspunderii pentru paguba cauzată de un act administrativ sau de un refuz neputând face abstracție de sfera condițiilor acțiunii în anulare însăși; cererea se judecă deci după regulile aplicabile acțiunii în anulare (*C. Ap. Timișoara, s. com. cont. adm., sent. nr. 230/PI din 5 iulie 2006, în RDC nr. 1/2007, pp. 140-143*).

3. Calificarea acțiunii. Normele juridice aplicabile. Instanța competentă

Potrivit art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, când persoana vătămată a cerut anularea actului administrativ, fără a cere, în același timp, și despăgubiri, termenul de prescripție pentru cererea de despăgubire curge de la data la care aceasta nu a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei.

Alineatele (2) și (3) ale aceluiași articol prevăd că acțiunile se adresează instanțelor de contencios administrativ competente și se supun normelor Legii nr. 554/2004 în ceea ce privește procedura de judecată și taxele de timbru.

Prin urmare, acțiunea în despăgubire pentru repararea pagubei produse printr-un act administrativ nelegal este subsecventă acțiunii principale având ca obiect anularea actului, fiind o latură intrinsecă litigiului de contencios administrativ și supunându-se regulilor specifice acestuia sub aspect procesual.

Împrejurarea că reclamanta a indicat, ca temei de drept, prevederile art. 998-999 C. civ. 1864 nu modifică fizionomia acțiunii, pentru că textele indicate conțin norme de drept material privind condițiile angajării răspunderii civile delictuale, instituție juridică generală căreia i se circumscrie materia răspunderii patrimoniale a autorităților publice emitente ale actelor administrative unilaterale, tipice sau asimilate.

Este adevărat că, potrivit art. 9 alin. (2) NCPC, obiectul și limitele procesului sunt stabilite prin cererile și apărările părților, dar în temeiul

art. 22 alin. (1) și (4) din același cod, judecătorul soluționează litigiul conform regulilor de drept care îi sunt aplicabile, dând sau restabilind calificarea juridică a actelor și faptelor deduse judecății, chiar dacă părțile le-au dat o altă denumire.

Judecătorul ar putea schimba denumirea sau temeiul juridic în situația reglementată în art. 22 alin. (5) NCPD, atunci când părțile, în virtutea unui acord expres privind drepturi de care, potrivit legii, pot dispune, au stabilit calificarea juridică și motivele de drept asupra cărora au înțeles să limiteze dezbaterile, dacă astfel nu se încalcă drepturile sau interesele legitime ale acestora.

În speță nu este întrunită însă această ipoteză, pentru că, pe de o parte, art. 19 stabilește expres competența instanței de contencios administrativ, iar, pe de altă parte, între părți nu a intervenit un acord asupra calificării juridice a acțiunii, ele având, dimpotrivă, poziții contrare în ceea ce privește natura litigiului și instanța competentă să îl soluționeze.

În consecință, având în vedere dispozițiile art. 135 alin. (4) NCPD și ale art. 10 alin. (1) teza a doua din Legea nr. 554/2004, Înalta Curte va stabili competența Curții de Apel București, Secția de contencios administrativ și fiscal (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1192 din 7 martie 2014).

4. Acțiune în despăgubire. Obiect. Condiții de exercitare

Din cuprinsul art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, republicată, care prevede că atunci când persoana vătămată a cerut anularea unui act administrativ, fără a cere în același timp și despăgubiri, termenul de prescripție pentru cererea de despăgubiri curge de la data la care acesta a cunoscut sau trebuie să cunoască întinderea pagubei, rezultă că admisibilitatea acțiunii în daune este condiționată de soluționarea unei acțiuni anterioare de către instanța de contencios, în anularea unui act administrativ.

O altă cerință ce se deduce din interpretarea aceleiași norme este că, pentru angajarea răspunderii administrativ patrimoniale, se cere, *inter alia*, dovedirea legăturii de cauzalitate între prejudiciul, respectiv daunele pretinse și emiterea actelor administrative, anterior anulate sau a căror anulare a fost solicitată prin aceeași acțiune, în temeiul art. 8 din Legea nr. 554/2004, republicată (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1668 din 1 aprilie 2014).

5. Acțiune având ca obiect plata de despăgubiri pentru nerezolvarea unei cereri adresate autorității. Competența instanței de drept comun

Din conținutul art. 19 alin. (1) al Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, care prevede că, atunci când persoana vătămată a cerut anularea actului administrativ, fără a cere în același timp și despăgubiri, termenul de prescripție pentru cererea de despăgubiri curge de la data la care acesta a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei, rezultă că admisibilitatea acțiunii în daune este condiționată de soluționarea unei acțiuni anterioare de către instanța de contencios administrativ.

În aceste condiții, cererea reclamatului de obligare a autorităților publice la plata unor despăgubiri, morale și materiale, pentru repararea prejudiciului cauzat prin întârzierea nejustificată în eliberarea permisului de conducere, în lipsa dovedirii faptului că, anterior introducerii acestei cereri, s-a adresat instanței de contencios administrativ competente cu o cerere de recunoaștere a dreptului pretins ori a interesului legitim, va cădea în competența de soluționare a instanței de drept comun, în speță judecătoria (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2089 din 6 iunie 2006, în *Buletinul Casației nr. 3/2006, p. 17*).

6. Cerere de obligare a autorității emitente la despăgubiri. Procedura aplicabilă

Din considerentele sentinței rezultă că instanța de fond a considerat că interpretarea prevederilor art. 1 alin. (1), art. 11 alin. (1), art. 18 alin. (3) și art. 19 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 conduce la concluzia că acțiunea în răspundere patrimonială a autorității publice se exercită în condițiile și după procedura prevăzută de lege pentru anularea unui act administrativ sau nesoluționarea în termen legal a unei cereri, astfel încât reclamantul ar fi putut investi instanța numai dacă autoritatea publică ar fi refuzat să rezolve o cerere de despăgubiri ce i-a fost adresată în prealabil, în acest scop.

Analizând aceste argumente, Înalta Curte constată, pe de o parte, că instanța de fond nu a avut în vedere că articolele din Legea nr. 554/2004 pe care le-a analizat se referă la mai multe căi procedurale prin intermediul cărora pot fi solicitate despăgubiri pentru prejudiciul produs printr-un act administrativ, tipic sau asimilat, considerat nelegal.

Astfel, art. 8 alin. (1), art. 11 alin. (1) și art. 18 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 reglementează situația care constituie regula în contenciosul administrativ, aceea în care cererea de daune se formulează odată cu acțiunea principală îndreptată împotriva actului administrativ tipic sau asimilat, urmând soarta cererii principale.

Articolul 19 se referă la o situație distinctă în care persoana vătămată a cerut anularea actului administrativ fără a cere în același timp și despăgubiri și formulează această cerere pe cale separată, în termen de un an de la data la care a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei.

Pe de altă parte, este de reținut că întreaga reglementare a acțiunii în contencios administrativ subiectiv conduce către ideea că acțiunea în răspundere patrimonială, chiar și atunci când este formulată separat, are un caracter subsecvent acțiunii în anularea actului nelegal sau împotriva refuzului de rezolvare a unei cereri referitoare la un drept sau un interes legitim.

Reclamanta s-a considerat vătămată prin Ordinul nr. 8829 din 17 noiembrie 2006, Preavizul nr. 63955/186 din 24 noiembrie 2006 și actele administrative subsecvente, inclusiv cele privind examenul pentru ocuparea unor funcții publice vacante, a formulat plângere prealabilă la autoritatea emitentă, după care s-a adresat instanței, solicitând anularea actelor administrative și repararea pagubei cauzate, inclusiv reparații pentru daunele morale, cu respectarea art. 8 alin. (1) teza întâi din Legea nr. 554/2004. În consecință, Înalta Curte constată că instanța de fond a interpretat greșit prevederile legale menționate, ajungând la concluzia eronată că despăgubirile ar trebui să formeze obiect al unei cereri separate adresate autorității publice, cerere a cărei nerezolvare ar da naștere dreptului de sesizare a instanței (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 4830 din 12 decembrie 2007, nepublicată*).

7. Litigiu privind raportul de serviciu al funcționarului public. Acțiuni în despăgubire formulate pe cale separată. Momentul de început al curgerii termenului de prescripție

Calea procesuală reglementată prin acest articol (art. 19 din Legea nr. 554/2004 – n.n.) este una de excepție, derogatorie față de prevederile

art. 1 alin. (1) și (2), art. 8, art. 11 și art. 18 din aceeași lege, care conturează regula acțiunii în contencios subiectiv de plină jurisdicție, conținând și capătul de cerere privind plata de despăgubiri pentru daunele materiale sau morale produse prin actul administrativ – tipic sau asimilat – nelegal.

De aceea, încadrarea în termenul de prescripție de un an prevăzut în art. 19 din Legea nr. 554/2004 se analizează prin raportare la elemente de fapt apte să conducă la concluzia că reclamantul a cunoscut efectiv întinderea pagubei sau trebuia să o cunoască prin diligențe rezonabile în contextul circumstanțelor cauzei.

În speță, reclamanta a solicitat despăgubiri pentru acoperirea prejudiciului material constând în drepturile salariale sau asimilate salariului de care a fost lipsită și pentru prejudiciul moral constând în vătămarea unor valori ale personalității umane, ca efect al emiterii a două acte administrative privind raportul său de serviciu, anulate prin hotărâri judecătorești irevocabile.

Acțiunea înregistrată cu nr. (...) are ca obiect acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile produse prin Ordinul nr. (...), prin care Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse a aplicat sancțiunea disciplinară constând în destituirea reclamantei din funcția publică, începând cu data de 24 septembrie 2007.

Acest ordin a fost anulat prin sentința civilă nr. 63 din 19 martie 2008 a C. Ap. Timișoara, s. cont. adm. fisc., rămasă irevocabilă prin decizia nr. 4405 din 28 noiembrie 2008 a ICCJ, s. cont. adm. fisc.

Reclamanta fusese însă repusă în funcție anterior soluționării irevocabile a litigiului, începând cu data de 20 martie 2008, așa cum ea însăși a menționat în cererea de chemare în judecată, motiv pentru care a solicitat plata drepturilor salariale sau asimilate salariului numai pentru perioada septembrie 2007-martie 2008.

Prin urmare, întinderea prejudiciului aflat în legătură de cauzalitate cu ordinul nr. 810 din 20 septembrie 2007 a fost cunoscută la data de 20 martie 2008, moment de la care a început să curgă termenul de prescripție de un an reglementat prin art. 19 alin. (1) și (2) din Legea nr. 554/2004, astfel că la data de 13 august 2009, când a fost investită curtea de apel, dreptul la acțiune era prescris.

Despăgubirile solicitate prin acțiunea conexă înregistrată cu nr. (...) tind la repararea prejudiciului cauzat prin Ordinul nr. (...), anulat prin sentința nr. 166 din 18 iunie 2008 a C. Ap. Timișoara, s. cont. adm. fisc., irevocabilă prin decizia nr. 3656 din 30 iunie 2009 a ICCJ, s. cont. adm. fisc.

Ordinul anulat a avut ca obiect suspendarea reclamantei din funcția publică, dar și în acest caz exercitarea funcției a fost reluată mai înainte de soluționarea irevocabilă a litigiului, mai precis din data de 29 aprilie 2009, când, prin Ordinul nr. 602/2009, Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale a dispus încetarea suspendării de drept al raportului de serviciu, în temeiul art. 94 alin. (3) și art. 96 alin. (1) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici.

Întinderea prejudiciului, care acoperă perioada 24 martie 2008-29 aprilie 2009, a fost cunoscută, așadar, la data respectivă, în raport cu care, la 2 iunie 2010, când a fost înregistrată acțiunea, termenul de prescripție era împlinit.

Este adevărat că, în lipsa unor elemente concrete din care să rezulte că partea a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei, nu se poate considera *de plano* că termenul de prescripție a început să curgă de la data pronunțării sentințelor de primă instanță, așa cum susține recurentul-pârât. Dar ținând seama de împrejurările descrise mai sus, interpretarea dată de curtea de apel, în sensul că termenul de prescripție se calculează de la data pronunțării deciziei irevocabile, ignoră teza finală a art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

În ceea ce privește daunele morale, nici reclamanta, în motivarea cererilor conexe, nici instanța de fond, în considerentele sentinței, nu au indicat argumentele pentru care întinderea prejudiciului moral nu ar fi fost cunoscută la data formulării acțiunilor în anularea ordinelor, pentru a se încadra în prevederile art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, sau cel puțin la data repunerii în funcție, în mod corespunzător celor reținute referitor la daunele materiale (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 4728 din 13 octombrie 2011).



Repere ale jurisprudenței CJUE

Acțiune în despăgubire. Condiții de admisibilitate

În cauza *Plaumann c. Comisiei CEE*, C-25/62¹, soluționată prin hotărârea din 15 iulie 1963, Curtea a stabilit că acțiunea în despăgubire urmărește de fapt înlăturarea efectelor juridice pe care decizia ce face obiectul litigiului le-a produs asupra reclamantului, dar „un act administrativ care nu a fost anulat nu este susceptibil de a cauza prejudicii persoanelor cărora li se adresează, iar acestea din urmă nu pot pretinde daune-interese corespunzătoare.

În consecință, Curtea nu ar putea, soluționând o acțiune în despăgubire, să înlătore efectele juridice ale unei astfel de decizii, care nu a fost anulată”.



Comentarii

Intitulat „Termenul de prescripție pentru despăgubiri”, art. 19 are, în realitate, un obiect de reglementare mai larg, stabilind reguli privind: 1. condițiile de admisibilitate a acțiunii în despăgubiri; 2. durata și data de la care curge termenul de prescripție; 3. instanța competentă și 4. procedura aplicabilă.

1. Cererea formulată pe cale separată pentru despăgubiri, întemeiată pe art. 19 din Legea nr. 554/2004, este condiționată de existența unei hotărâri judecătorești prin care să fi fost admisă acțiunea îndreptată împotriva actului administrativ nelegal, tipic sau asimilat, pentru că repararea pagubei persoanei vătămate este o latură intrinsecă litigiului administrativ. În caz contrar, reclamantul nu poate recurge decât la calea dreptului comun pentru angajarea răspunderii delictuale a autorității publice, în condițiile prevăzute de Codul civil.

2. Din interpretarea sistematică a prevederilor art. 1 alin. (1) și (2), art. 8, art. 11 și art. 18 din Legea nr. 554/2004, care transpun în plan normativ prevederea cu rang de principiu cuprinsă în art. 52 din Constituția României, se conturează regula acțiunii în contencios subiectiv de plină jurisdicție, conținând și capătul de cerere privind plata

¹ În G. Tudor, D. Călin, *op. cit.*, vol. II, pp. 331-335.

de despăgubiri pentru repararea pagubei și înlăturarea consecințelor vătămătoare ale actului administrativ – tipic sau asimilat – nelegal. De aceea, calea procesuală reglementată prin art. 19 este una de excepție, la care ar trebui să se recurgă numai atunci când speța oferă elemente apte să conducă la concluzia că reclamantul nu avea, în mod rezonabil, posibilitatea să cunoască întinderea pagubei încă de la data formulării acțiunii în anulare, în cadrul termenelor prevăzute în art. 11 din Legea nr. 554/2004.

3. Termenul de prescripție are durată de un an și curge de la data la care reclamantul a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei, art. 19 preluând, în privința începutului prescripției extinctive, regulile generale din materia prescripției dreptului la acțiune în răspundere pentru paguba cauzată prin fapta ilicită și în cazurile asimilate.

Trimiterea pe care alin. (2) o face la termenul prevăzut de art. 11 alin. (2), printr-o tehnică legislativă ce poate genera confuzii, poate fi interpretată numai ca referindu-se la durată de un an a termenului de prescripție, și nicidecum extinsă la natura juridică și la punctul de plecare. În caz contrar, s-ar ajunge la o contradicție cu alin. (1) al art. 19, care stabilește natura termenului ca fiind de prescripție, în timp ce art. 11 alin. (2) reglementează un termen substanțial de decădere, care curge de la data comunicării actului administrativ.

4. Prevăzând expres competența instanței de contencios administrativ, legea actuală accentuează natura juridică a acțiunii în despăgubire drept componentă a contenciosului administrativ și dă o rezolvare controverselor care au existat sub imperiul Legii nr. 29/1990, în sensul că o astfel de acțiune, formulată pe cale separată, ar intra în competența instanței civile de drept comun.

5. Alineatul (3) se referă la procedura de judecată propriu-zisă, iar nu și la procedura prealabilă administrativă, care constituie o etapă anterioară sesizării instanței cu acțiunea în anularea actului administrativ nelegal, reglementată de art. 7 din Lege ca o condiție de exercitare a dreptului la acțiune.

Interpretarea logică și sistematică a prevederilor art. 8, art. 18 și art. 19 din Lege conduce la concluzia că în cadrul procesului de contencios administrativ, privit în sens larg, acțiunea separată pentru despăgubiri este o etapă ulterioară acțiunii principale îndreptate împo-

triva actului vătămător, acțiune care, la rândul său, a fost precedată de procedura prealabilă administrativă.

Aceeași idee se desprinde și din interpretarea literală a art. 7 alin. (1), care prevede că reclamația administrativă formulată de persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral are ca obiect revocarea, în tot sau în parte, a acestuia.

În concluzie, cererea de acordare a despăgubirilor, în temeiul art. 19 din Legea nr. 554/2004, nu este condiționată de îndeplinirea unei noi proceduri prealabile administrative.

6. Art. 19 alin. (2)¹ prevede că dispozițiile alin. (1) și (2) se aplică, în mod corespunzător, și contractelor administrative, dar în cazul litigiilor contractuale trebuie să fie avută în vedere fizionomia distinctă a diferitelor tipuri de acțiuni deduse din interpretarea art. 8 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 – anularea totală sau parțială a contractului administrativ, rezoluțiunea sau rezilierea acestuia, obligarea autorității publice să încheie un contract la care reclamantul este îndrituit, obligarea uneia dintre părți la îndeplinirea unei anumite clauze contractuale, suplinirea consimțământul unei părți, când interesul public o cere, obligarea părții la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale și morale produse din culpa sa. Atunci când privește un contract administrativ, acțiunea în despăgubire nu este, în mod necesar, circumscrisă prevederilor art. 19 din Legea nr. 554/2004 și precedată de o cerere în anularea sau desființarea contractului, ci poate fi formulată în temeiul art. 8 alin. (2), în termenele și condițiile instituite prin dispozițiile corespunzătoare ale art. 7 și art. 11 din aceeași lege.

Art. 20. Recursul

(1) Hotărârea pronunțată în primă instanță poate fi atacată cu recurs, în termen de 15 zile de la comunicare.

(2) Recursul suspendă executarea și se judecă de urgență.

(3) În cazul admiterii recursului, instanța de recurs, casând sentința, va rejudeca litigiul în fond. Când hotărârea primei instanțe a fost pronunțată fără a se judeca fondul ori dacă judecata s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată atât la administrarea probelor, cât și la dezbaterea fondului, cauza se va trimite, o singură dată, la această instanță. În cazul în care judecata în primă

instanță s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată la administrarea probelor, dar a fost legal citată la dezbaterile fondului, instanța de recurs, casând sentința, va rejuđeca litigiul în fond.



Legislație

◆ Sumar

1. Codul de procedură civilă: art. 486-502; 2. Legea nr. 76/2012: art. 7;
3. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 80/2013: art. 24, art. 25.

◆ Extrase

1. Codul de procedură civilă (republicat în M. Of. nr. 247 din 10 aprilie 2015)

~ art. 486. *Cererea de recurs*

(1) Cererea de recurs va cuprinde următoarele mențiuni:

a) numele și prenumele, domiciliul sau reședința părții în favoarea căreia se exercită recursul, numele, prenumele și domiciliul profesional al avocatului care formulează cererea ori, pentru persoanele juridice, denumirea și sediul lor, precum și numele și prenumele consilierului juridic care întocmește cererea. Prezentele dispoziții se aplică și în cazul în care recurentul locuiește în străinătate;

b) numele și prenumele, domiciliul sau reședința ori, după caz, denumirea și sediul intimatului;

c) indicarea hotărârii care se atacă;

d) motivele de nelegalitate pe care se întemeiază recursul și dezvoltarea lor sau, după caz, mențiunea că motivele vor fi depuse printr-un memoriu separat;

e) semnătura părții sau a mandatarului părții în cazul prevăzut la art. 13 alin. (2), a avocatului sau, după caz, a consilierului juridic.

(2) La cererea de recurs se vor atașa dovada achitării taxei de timbru, conform legii, precum și împuternicirea avocațială sau, după caz, delegația consilierului juridic.

(3) Mențiunile prevăzute la alin. (1) lit. a) și c)-e), precum și cerințele menționate la alin. (2) sunt prevăzute sub sancțiunea nulității. Dispozițiile art. 82 alin. (1), art. 83 alin. (3) și ale art. 87 alin. (2) rămân aplicabile¹.

¹ Prin Decizia nr. 462 din 17 septembrie 2014, publicată în M. Of. nr. 775 din 24 octombrie 2014, Curtea Constituțională a constatat că dispozițiile din Codul de procedură civilă cuprinse în art. 13

~ art. 487. *Motivarea recursului*

(1) Recursul se va motiva prin însăși cererea de recurs, în afară de cazurile prevăzute la art. 470 alin. (5), aplicabile și în recurs.

(2) În cazurile în care Ministerul Public a participat în proces, se va depune o copie de pe motivele de casare pentru procuror.

~ art. 488. *Motivele de casare*

(1) Casarea unor hotărâri se poate cere numai pentru următoarele motive de nelegalitate:

1. când instanța nu a fost alcătuită potrivit dispozițiilor legale;

2. dacă hotărârea a fost pronunțată de alt judecător decât cel care a luat parte la dezbaterea pe fond a procesului sau de un alt complet de judecată decât cel stabilit aleatoriu pentru soluționarea cauzei ori a cărui compunere a fost schimbată, cu încălcarea legii;

3. când hotărârea a fost dată cu încălcarea competenței de ordine publică a altei instanțe, invocată în condițiile legii;

4. când instanța a depășit atribuțiile puterii judecătorești;

5. când, prin hotărârea dată, instanța a încălcat regulile de procedură a căror nerespectare atrage sancțiunea nulității;

6. când hotărârea nu cuprinde motivele pe care se întemeiază sau când cuprinde motive contradictorii ori numai motive străine de natura cauzei;

7. când s-a încălcat autoritatea de lucru judecat;

8. când hotărârea a fost dată cu încălcarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material.

(2) Motivele prevăzute la alin. (1) nu pot fi primite decât dacă ele nu au putut fi invocate pe calea apelului sau în cursul judecării apelului ori, deși au fost invocate în termen, au fost respinse sau instanța a omis să se pronunțe asupra lor.

~ art. 489. *Sancțiunea nemotivării recursului*

(1) Recursul este nul dacă nu a fost motivat în termenul legal, cu excepția cazului prevăzut la alin. (3).

alin. (2) teza a doua, art. 83 alin. (3), precum și în art. 486 alin. (3) cu referire la mențiunile care decurg din obligativitatea formulării și susținerii cererii de recurs prin avocat sunt neconstituționale, în motivare făcând referire la situația persoanelor fizice. Ulterior, prin Decizia nr. 485 din 23 iunie 2015, Curtea Constituțională a constatat că dispozițiile art. 13 alin. (2) teza a doua, ale art. 84 alin. (2), precum și ale art. 486 alin. (3) din Codul de procedură civilă, cu referire la mențiunile care decurg din obligativitatea formulării și susținerii cererii de recurs de către persoanele juridice prin avocat sau consilier juridic, sunt neconstituționale.

(2) Aceeași sancțiune intervine în cazul în care motivele invocate nu se încadrează în motivele de casare prevăzute la art. 488.

(3) Dacă legea nu dispune altfel, motivele de casare care sunt de ordine publică pot fi ridicate din oficiu de către instanță, chiar după împlinirea termenului de motivare a recursului, fie în procedura de filtrare, fie în ședință publică.

~ art. 490. *Depunerea recursului*

(1) Recursul și, dacă este cazul, motivele de casare se depun la instanța a cărei hotărâre se atacă, sub sancțiunea nulității, în condițiile prevăzute la art. 83 alin. (3) și art. 84.

(2) Dispozițiile art. 471 se aplică în mod corespunzător. Termenul prevăzut la art. 471 alin. (5) se dublează în cazul recursului. Întâmpinarea trebuie redactată și semnată de avocatul sau consilierul juridic al intimatului, iar răspunsul la întâmpinare de avocatul sau consilierul juridic al recurentului. Prin aceste acte de procedură se va menționa dacă recurentul, respectiv intimatul este de acord ca recursul, atunci când este admisibil în principiu, să fie soluționat de către completul de filtru prevăzut la art. 493.

~ art. 491. *Recursul incident și recursul provocat*

(1) Recursul incident și recursul provocat se pot exercita, în cazurile prevăzute la art. 472 și 473, care se aplică în mod corespunzător. Dispozițiile art. 488 rămân aplicabile.

(2) Prevederile art. 474 se aplică în mod corespunzător.

~ art. 492. *Probe noi în recurs*

(1) În instanța de recurs nu se pot produce noi probe, cu excepția înscrisurilor noi, care pot fi depuse, sub sancțiunea decăderii, odată cu cererea de recurs, respectiv odată cu întâmpinarea.

(2) În cazul în care recursul urmează să fie soluționat în ședință publică, pot fi depuse și alte înscrisuri noi până la primul termen de judecată.

~ art. 493. *Procedura de filtrare a recursurilor*

(1) Când recursul este de competența Înaltei Curți de Casație și Justiție, președintele instanței sau președintele de secție ori, după caz, persoana desemnată de aceștia, primind dosarul de la instanța a cărei hotărâre se atacă, va lua, prin rezoluție, măsuri pentru stabilirea aleatorie a unui complet format din 3 judecători, care va decide asupra admisibilității în principiu a recursului. Dispozițiile art. 475 alin. (3) sunt aplicabile.

(2) Pe baza recursului, întâmpinării, a răspunsului la întâmpinare și a înscrisurilor noi, președintele completului va întocmi un raport asupra admisibilității în principiu a recursului sau va desemna un alt membru al completului ori magistratul-asistent în acest scop. Raportul trebuie întocmit în cel mult 30 de zile de la repartizarea dosarului. Raportorul nu devine incompatibil.

(3) Raportul va verifica dacă recursul îndeplinește cerințele de formă prevăzute sub sancțiunea nulității, dacă motivele invocate se încadrează în cele prevăzute la art. 488, dacă există motive de ordine publică ce pot fi invocate în condițiile art. 489 alin. (3) ori dacă este vădit nefondat. De asemenea, va arăta, dacă este cazul, jurisprudența Curții Constituționale, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții de Justiție a Uniunii Europene, precum și poziția doctrinei în problemele de drept vizând dezlegarea dată prin hotărârea atacată.

(4) După analiza raportului în completul de filtru, acesta se comunică de îndată părților, care pot formula în scris un punct de vedere asupra raportului, în termen de 10 zile de la comunicare. În lipsa dovezii de comunicare a raportului și înainte de expirarea unui termen de 30 de zile de la comunicare, completul nu va putea trece la examinarea recursului, potrivit alin. (5) și (6).

(5) În cazul în care completul este în unanimitate de acord că recursul nu îndeplinește cerințele de formă, că motivele de casare invocate și dezvoltarea lor nu se încadrează în cele prevăzute la art. 488 sau că recursul este vădit nefondat, anulează sau, după caz, respinge recursul printr-o decizie motivată, pronunțată, fără citarea părților, care nu este supusă niciunei căi de atac. Decizia se comunică părților.

(6) Dacă raportul apreciază că recursul este admisibil și toți membrii sunt de acord, iar problema de drept care se pune în recurs nu este controversată sau face obiectul unei jurisprudențe constante a Înaltei Curți de Casație și Justiție, completul se poate pronunța asupra fondului recursului, fără citarea părților, printr-o decizie definitivă, care se comunică părților. În soluționarea recursului instanța va ține seama de punctele de vedere ale părților formulate potrivit alin. (4).

(7) În cazul în care recursul nu poate fi soluționat potrivit alin. (5) sau (6), completul va pronunța, fără citarea părților, o încheiere de admitere în principiu a recursului și va fixa termenul de judecată pe fond a recursului, cu citarea părților.

~ art. 494. *Reguli privind judecata*

Dispozițiile de procedură privind judecata în primă instanță și în apel se aplică și în instanța de recurs, în măsura în care nu sunt potrivnice celor cuprinse în prezenta secțiune.

~ art. 495. *Ordinea cuvântului în ședință*

(1) Președintele va da mai întâi cuvântul recurentului, iar apoi intimatului.

(2) Procurorul vorbește cel din urmă, în afară de cazul când este recurent. Dacă procurorul a pornit acțiunea civilă în care s-a pronunțat hotărârea atacată cu recurs, procurorului i se va da cuvântul după recurent.

~ art. 496. *Soluțiile pe care le poate pronunța instanța de recurs*

(1) În cazul în care recursul a fost declarat admisibil în principiu, instanța, verificând toate motivele invocate și judecând recursul, îl poate admite, îl poate respinge sau anula ori poate constata primarea lui.

(2) În caz de admitere a recursului, hotărârea atacată poate fi casată, în tot sau în parte.

~ art. 497. *Soluțiile pe care le poate pronunța Înalta Curte de Casație și Justiție*

Înalta Curte de Casație și Justiție, în caz de casare, trimite cauza spre o nouă judecată instanței de apel care a pronunțat hotărârea casată ori, atunci când este cazul și sunt îndeplinite condițiile prevăzute la art. 480 alin. (3), primei instanțe, a cărei hotărâre este, de asemenea, casată. Atunci când interesele bunei administrări a justiției o cer, cauza va putea fi trimisă oricărei alte instanțe de același grad, cu excepția cazului casării pentru lipsă de competență, când cauza va fi trimisă instanței competente sau altui organ cu activitate jurisdicțională competent potrivit legii. În cazul în care casarea s-a făcut pentru că instanța a depășit atribuțiile puterii judecătorești sau când s-a încălcat autoritatea de lucru judecat, cererea se respinge ca inadmisibilă.

~ art. 498. *Soluțiile pe care le pot pronunța alte instanțe de recurs*

(1) În cazul în care competența de soluționare a recursului aparține tribunalului sau curții de apel și s-a casat hotărârea atacată, rejudecarea procesului în fond se va face de către instanța de recurs, fie la termenul la care a avut loc admiterea recursului, situație în care se pronunță o singură decizie, fie la un alt termen stabilit în acest scop.

(2) Instanțele prevăzute la alin. (1) vor casa cu trimitere, o singură dată în cursul procesului, în cazul în care instanța a cărei hotărâre este atacată cu

recurs a soluționat procesul fără a intra în judecata fondului sau judecata s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată, atât la administrarea probelor, cât și la dezbaterea fondului. În vederea rejudecării, cauza se trimite la instanța care a pronunțat hotărârea casată ori la altă instanță de același grad cu aceasta, din aceeași circumscripție. Dispozițiile art. 497 se aplică în mod corespunzător, în caz de necompetență, de depășire a atribuțiilor puterii judecătorești și de încălcare a autorității de lucru judecat.

~ art. 499. *Motivarea hotărârii*

Prin derogare de la prevederile art. 425 alin. (1) lit. b), hotărârea instanței de recurs va cuprinde în considerente numai motivele de casare invocate și analiza acestora, arătându-se de ce s-au admis ori, după caz, s-au respins. În cazul în care recursul se respinge fără a fi cercetat în fond ori se anulează sau se constată perimarea lui, hotărârea de recurs va cuprinde numai motivarea soluției fără a se evoca și analiza motivelor de casare.

~ art. 500. *Efectele casării*

(1) Hotărârea casată nu are nicio putere.

(2) Actele de executare sau de asigurare făcute în temeiul unei asemenea hotărâri sunt desființate de drept, dacă instanța de recurs nu dispune altfel. Instanța va constata aceasta, din oficiu, prin dispozitivul hotărârii de casare.

~ art. 501. *Judecata în fond după casare*

(1) În caz de casare, hotărârile instanței de recurs asupra problemelor de drept dezlegate sunt obligatorii pentru instanța care judecă fondul.

(2) Când hotărârea a fost casată pentru încălcarea regulilor de procedură, judecata va reîncepe de la actul anulat.

(3) După casare, instanța de fond va judeca din nou, în limitele casării și ținând seama de toate motivele invocate înaintea instanței a cărei hotărâre a fost casată.

(4) În cazul rejudecării după casare, cu reținere sau cu trimitere, sunt admisibile orice probe prevăzute de lege.

~ art. 502. *Neîntrăutățirea situației în propria cale de atac*

La judecarea recursului, precum și la rejudecarea procesului după casarea hotărârii de către instanța de recurs, dispozițiile art. 481 sunt aplicabile în mod corespunzător.

2. Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012)

~ art. 7 – (1) Dacă prin prezenta lege nu se prevede altfel, ori de câte ori printr-o lege specială se prevede că hotărârea judecătorească de primă instanță este „definitivă”, de la data intrării în vigoare a Codului de procedură civilă, aceasta va fi supusă numai apelului la instanța ierarhic superioară.

(2) Dispozițiile alin. (1) se aplică și în cazul în care printr-o lege specială se prevede că hotărârea judecătorească de primă instanță este „supusă recursului” sau că „poate fi atacată cu recurs” ori, după caz, legea specială folosește o altă expresie similară.

(3) Dispozițiile alin. (1) și (2) nu se aplică în materie de contencios administrativ și fiscal, inclusiv în materia azilului.

3. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru (publicată în M. Of. nr. 392 din 29 iunie 2013)

~ art. 24 – (1) Recursul împotriva hotărârilor judecătorești se taxează cu 100 lei dacă se invocă unul sau mai multe dintre motivele prevăzute la art. 488 alin. (1) pct. 1-7 din Codul de procedură civilă.

(2) În cazul în care se invocă încălcarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material, pentru cereri și acțiuni evaluabile în bani, recursul se taxează cu 50% din taxa datorată la suma contestată, dar nu mai puțin de 100 lei; în aceeași ipoteză, pentru cererile neevaluabile în bani, cererea de recurs se taxează cu 100 lei.

(3) Recursul incident și recursul provocat se taxează după regulile prevăzute la alin. (1) și (2).

~ art. 25 – (1) Se taxează cu 20 lei cererile pentru exercitarea apelului sau, după caz, a recursului împotriva următoarelor hotărâri judecătorești:

a) încheierea prin care s-a dispus vânzarea bunurilor în acțiunea de partaj;

b) încheierea de suspendare a judecării cauzei;

c) hotărârile de anulare a cererii ca netimbrată, nesemnată sau pentru lipsa calității de reprezentant.

(2) Se taxează cu 50 lei cererile pentru exercitarea apelului sau, după caz, recursului împotriva următoarelor hotărâri judecătorești:

a) hotărârile prin care s-a respins cererea ca prematură, inadmisibilă, prescrisă sau pentru autoritate de lucru judecat;

- b) hotărârea prin care s-a luat act de renunțarea la dreptul pretins;
 - c) hotărârea prin care s-a luat act de renunțarea la judecată;
 - d) hotărârea prin care se încuviințează învoiala părților.
- (3) Cererea pentru exercitarea căii de atac care vizează numai considerentele hotărârii se timbrează, în toate situațiile, cu 100 lei.



Decizii ale Curții Constituționale

Termen de recurs. Imprecizia legii. Excepție admisă

Prin Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial nr. 307 din 5 aprilie 2006, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, constatând că, prin imprecizia lor, aceste prevederi contravin dispozițiilor art. 21, art. 24 alin. (1), art. 61 alin. (1) și art. 129 din Constituție.

Curtea a reținut că principiul accesului liber la justiție implică adoptarea de către legiuitor a unor reguli de procedură clare, în care să se prescrie cu precizie condițiile și termenele în care justițiabilii își pot exercita drepturile lor procesuale, inclusiv cele referitoare la căile de atac împotriva hotărârilor pronunțate de instanțele de judecată.

În acest sens, Curtea Constituțională a făcut trimitere la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (cauza *Rotaru c. României*, cauza *Sunday Times c. Regatului Unit*), care a statuat că o normă este „previzibilă” numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în așa fel încât să permită oricărei persoane – care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate – să își corecteze conduita, și că reclamantul trebuie să dispună de informații suficiente asupra normelor juridice aplicabile într-un caz dat și să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat. Pe scurt, legea trebuie să fie, în același timp, accesibilă și previzibilă.

În cauză, s-a constatat că textul de lege criticat nu precizează „în ce condiții și pentru care participant la proces termenul de recurs se raportează la unul dintre cele două momente procesuale”.

S-a mai reținut că problema nu ar putea fi rezolvată prin aplicarea prevederilor Codului de procedură civilă, pentru că art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 nu face nicio distincție și, datorită redactării restrictive și necondiționate („de la pronunțare ori de la comunicare”), nici nu lasă posibilitatea aplicării normelor de diferențiere prevăzute în art. 301 și art. 284 C. pr. civ.

Judecătorul este constrâns astfel să stabilească el însuși, pe cale jurisprudențială în afara legii, adică substituindu-se legiuitorului, regulile necesare

pentru a se pronunța asupra recursului cu judecarea căruia a fost investit, încălcând dispozițiile art. 1 alin. (4) din Constituție privind separația puterilor în stat.

Pe de altă parte, părțile nu au un reper sigur al termenului în care pot să atace cu recurs hotărârea pronunțată de instanța de contencios administrativ în primă instanță, ceea ce face ca accesul lor la justiție pe calea exercitării căii de atac prevăzute de lege să fie incert și aleatoriu, adică limitat.

↳ **Notă:** La data pronunțării deciziei Curții Constituționale, art. 20 alin. (1) avea următorul cuprins: „Hotărârea pronunțată în primă instanță poate fi atacată cu recurs, în termen de 15 zile de la pronunțare ori de la comunicare”.



Jurisprudență

1. Recurs trimis prin poștă. Indicare greșită a adresei. Decăderea din dreptul de exercitare a unei căi de atac. Condiții în care operează

În temeiul art. 104 C. pr. civ., actele de procedură trimise prin poștă instanțelor judecătorești se socotesc îndeplinite în termen dacă au fost predate recomandat la oficiul poștal înainte de împlinirea lui.

Conform art. 103 alin. (1) C. pr. civ., neexercitarea oricărei căi de atac și neîndeplinirea oricărui alt act de procedură în termenul legal atrage decăderea, afară de cazul când legea dispune altfel sau când partea dovedește că a fost împiedicată printr-o împrejurare mai presus de voința ei.

Decăderea de drept procesual sancționează lipsa de diligență a părții care a stat în pasivitate și nu și-a exercitat drepturile procedurale în termenul prevăzut de lege.

În cauză nu este întrunită această ipoteză, pentru că recurenta a formulat recursul și l-a predat la oficiul poștal înăuntrul termenului prevăzut de art. 14 din Legea nr. 29/1990, sub imperiul căreia a fost investită prima instanță.

În condițiile în care pe plicul poștal a fost menționată denumirea corectă a instanței a cărei hotărâre a fost atacată, indicarea greșită a adresei este o eroare materială care nu poate lipsi de efecte demersul părții (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2334 din 3 mai 2007, nepublicată).

↳ **Notă:** Prevederi similare celor cuprinse în art. 103 și art. 104 C. pr. civ. 1865 se regăsesc în prezent în art. 183, art. 185 și art. 186 NCP.

2. Completarea dispozitivului hotărârii. Admisibilitatea în faza recursului

Alin. (1) al art. 281² C. pr. civ., care prevede că „(...) se poate cere completarea hotărârii în același termen în care se poate declara, după caz, apel sau recurs împotriva acelei hotărâri (...)”, oferă un reper temporal pentru formularea cererii, în vederea protejării securității raporturilor juridice existente între părți.

El nu poate fi însă interpretat în sensul că ar îngreuna posibilitatea părții interesate de a recurge la acest mijloc procesual, în cazul în care într-o hotărâre irevocabilă, care nu mai poate fi reformată, instanța a omis să se pronunțe asupra unui capăt de cerere principal sau accesoriu ori asupra unei cereri conexe sau incidentale” (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3339 din 29 iunie 2007, nepublicată).

↳ **Notă:** Prevederi similare celor cuprinse în art. 281² C. pr. civ.

1865 se regăsesc în prezent în art. 444 NCPC, care prevede expres, în alin. (1), că sunt supuse acestei proceduri și hotărârile pronunțate în căile extraordinare de atac (recursul, contestația în anulare și revizuirea).



Comentarii

În contenciosul administrativ, hotărârile pronunțate în primă instanță nu pot fi atacate cu apel, singura cale de atac de reformare ce poate fi exercitată fiind aceea a recursului.

Norma specială cuprinsă în Legea nr. 554/2004 a rămas aplicabilă și după intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, situație reglementată expres în art. 7 alin. (3) din Legea nr. 76/2012, conform căruia în materie de contencios administrativ și fiscal, inclusiv în materia azilului, nu se aplică dispozițiile alin. (1) și (2) ale aceluiași articol, citate în secțiunea Legislație.

În jurisprudența unitară a Secției de contencios administrativ și fiscal s-a decis că și în situațiile în care Codul de procedură civilă prevede atacarea unor hotărâri cu apel (e.g., încheierea de respingere a unei cereri de intervenție în urma verificării admisibilității în principiu, ordonanța președințială), în contenciosul administrativ, calea de atac de reformare ce poate fi exercitată este recursul, făcându-se aplicarea

art. 28 din Legea nr. 554/2004, care permite instanței specializate să verifice compatibilitatea normelor generale procesual-civile cu specificul raporturilor de drept administrativ¹.

Prin derogare de la regimul de drept comun prevăzut în Codul de procedură civilă, în contenciosul administrativ, recursul este, în toate cazurile, suspensiv de executare, așadar, hotărârea pronunțată în primă instanță potrivit art. 18 din Legea contenciosului administrativ, deși nu este susceptibilă de apel, nu poate fi pusă în executare.

De asemenea, art. 20 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 conține o normă specială în ceea ce privește termenul de exercitare a recursului, ce are durată de 15 zile și curge de la data comunicării hotărârii.

Motivele de recurs, celelalte condiții de exercitare a căii de atac și procedura de judecată sunt cele reglementate prin Codul de procedură civilă, mai puțin soluțiile pronunțate de instanța de contencios administrativ, în privința cărora legea derogă parțial de la regulile prevăzute în art. 497 și art. 498 NCPC.

În cazul admiterii recursului, indiferent de gradul instanței care soluționează calea de atac (Înalta Curte de Casație și Justiție sau curtea de apel), aceasta casează sentința și, de regulă, rejudecă procesul în fond. Casarea cu trimitere spre rejudecare la prima instanță este permisă o singură dată în cursul unui proces, în două cazuri expres și limitativ prevăzute în art. 20 alin. (3):

- când hotărârea primei instanțe a fost pronunțată fără a se judeca fondul;

- dacă judecata s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată atât la administrarea probelor, cât și la dezbaterea fondului.

Nu se poate dispune casarea cu trimitere dacă judecata în primă instanță s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată la administrarea probelor, dar a fost legal citată la dezbaterea fondului, în acest caz urmând ca instanța de recurs să caseze sentința și să rejudece litigiul în fond.

Într-un litigiu nu este permisă decât o singură casare cu trimitere, astfel încât instanța investită cu judecarea recursului împotriva sentinței

¹ Pentru dezvoltarea argumentației, a se vedea ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 6174 din 13 septembrie 2013, trimisă, în rezumat, de judecător E. Ion, în RRDJ nr. 6/2013, citată în extras la art. 28, secțiunea Jurisprudență, pp. 594-595.

pronunțate în fond după casare este obligată să rețină cauza spre rejudecare, chiar dacă se constată că există din nou motive de casare cu trimitere.

În cazul casării pentru lipsă de competență, cauza se trimite instanței competente sau organului cu activitate jurisdicțională competent, potrivit legii.

Dacă instanța de recurs casează sentința pentru depășirea atribuțiilor puterii judecătorești sau pentru încălcarea autorității de lucru judecat, cererea se respinge ca inadmisibilă.

Art. 21. Căile extraordinare de atac

(1) Abrogat (Legea nr. 76/2012, art. 54 pct. 5).

(2) Constituie motiv de revizuire, care se adaugă la cele prevăzute de Codul de procedură civilă, pronunțarea hotărârilor rămase definitive și irevocabile prin încălcarea principiului priorității dreptului comunitar, reglementat de art. 148 alin. (2), coroborat cu art. 20 alin. (2) din Constituția României, republicată. Cererea de revizuire se soluționează de urgență și cu precădere, într-un termen maxim de 60 de zile de la înregistrare.

↳ Notă:

1. Alin. (2) al art. 21 din Legea nr. 554/2004, introdus prin Legea nr. 262/2007, a fost abrogat prin Legea nr. 299/2011. Ulterior, Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 1039/2012, a constatat că Legea nr. 299/2011, în ansamblul său, este neconstituțională, situație care atrage repunerea în vigoare a textului abrogat.

2. Prin Decizia nr. 1609/2010, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 21 alin. (2) teza a doua din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

3. Prin Decizia nr. 1039/2012, Curtea Constituțională a constatat că prevederile art. 21 alin. (2) teza întâi din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sunt neconstituționale în măsura în care se interpretează în sensul că nu pot face obiectul revizuirii hotărârile definitive și irevocabile pronunțate de instanțele de recurs, cu încălcarea principiului priorității dreptului Uniunii Europene, atunci când nu evocă fondul cauzei.



◆ Sumar

1. Constituția României: art. 129, art. 148; 2. Tratatul privind Uniunea Europeană: art. 4; 3. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene: art. 288; 4. Codul de procedură civilă: art. 509-513.

◆ Extrase

1. Constituția României (republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003)

~ art. 129. *Folosirea căilor de atac*

Împotriva hotărârilor judecătorești, părțile interesate și Ministerul Public pot exercita căile de atac, în condițiile legii.

~ art. 148 alin. (2)-(4). *Integrarea în Uniunea Europeană*

(2) Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.

(3) Prevederile alineatelor (1) și (2) se aplică, în mod corespunzător, și pentru aderarea la actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene.

(4) Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prevederile alineatului (2).

2. Tratatul privind Uniunea Europeană

~ art. 4 alin. (3) – În temeiul principiului cooperării loiale, Uniunea și statele membre se respectă și se ajută reciproc în îndeplinirea misiunilor ce decurg din tratate.

Statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii.

Statele membre facilitează îndeplinirea de către Uniune misiunii sale și se abțin de la orice măsură care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor Uniunii.

3. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

~ art. 288 – Pentru exercitarea competențelor Uniunii, instituțiile adoptă regulamente, directive, decizii, recomandări sau avize.

Regulamentul are aplicabilitate generală. Acesta este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru.

Directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele.

Decizia este obligatorie în toate elementele sale. În cazul în care se indică destinatarii, decizia este obligatorie numai pentru aceștia.

Recomandările și avizele nu sunt obligatorii.

4. Codul de procedură civilă (republicat în M. Of. nr. 247 din 10 aprilie 2015)

~ art. 509. *Obiectul și motivele revizuirii*

(1) Revizuirea unei hotărâri pronunțate asupra fondului sau care evocă fondul poate fi cerută dacă:

1. s-a pronunțat asupra unor lucruri care nu s-au cerut sau nu s-a pronunțat asupra unui lucru cerut ori s-a dat mai mult decât s-a cerut;

2. obiectul pricinii nu se află în ființă;

3. un judecător, martor sau expert, care a luat parte la judecată, a fost condamnat definitiv pentru o infracțiune privitoare la pricină sau dacă hotărârea s-a dat în temeiul unui înscris declarat fals în cursul ori în urma judecării, când aceste împrejurări au influențat soluția pronunțată în cauză. În cazul în care constatarea infracțiunii nu se mai poate face printr-o hotărâre penală, instanța de revizuire se va pronunța mai întâi, pe cale incidentală, asupra existenței sau inexistenței infracțiunii invocate. În acest ultim caz, la judecarea cererii va fi citat și cel învinuit de săvârșirea infracțiunii;

4. un judecător a fost sancționat disciplinar definitiv pentru exercitarea funcției cu rea-credință sau gravă neglijență, dacă aceste împrejurări au influențat soluția pronunțată în cauză;

5. după darea hotărârii, s-au descoperit înscrisuri doveditoare, reținute de partea potrivnică sau care nu au putut fi înfățișate dintr-o împrejurare mai presus de voința părților;

6. s-a casat, s-a anulat ori s-a schimbat hotărârea unei instanțe pe care s-a întemeiat hotărârea a cărei revizuire se cere;

7. statul ori alte persoane juridice de drept public, minorii și cei puși sub interdicție judecătorească ori cei puși sub curatelă nu au fost apărați deloc sau au fost apărați cu viclenie de cei însărcinați să îi apere;

8. există hotărâri definitive potrivnice, date de instanțe de același grad sau de grade diferite, care încalcă autoritatea de lucru judecat a primei hotărâri;

9. partea a fost împiedicată să se înfățișeze la judecată și să înștiințeze instanța despre aceasta, dintr-o împrejurare mai presus de voința sa;

10. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat o încălcare a drepturilor sau libertăților fundamentale datorată unei hotărâri judecătorești, iar consecințele grave ale acestei încălcări continuă să se producă;

11. după ce hotărârea a devenit definitivă, Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra excepției invocate în acea cauză, declarând neconstituțională prevederea care a făcut obiectul acelei excepții.

(2) Pentru motivele de revizuire prevăzute la alin. (1) pct. 3, dar numai în ipoteza judecătorului, pct. 4, pct. 7-10 sunt supuse revizuirii și hotărârile care nu evocă fondul.

~ art. 510. *Instanța competentă*

(1) Cererea de revizuire se îndreaptă la instanța care a pronunțat hotărârea a cărei revizuire se cere.

(2) În cazul dispozițiilor art. 509 alin. (1) pct. 8, cererea de revizuire se va îndrepta la instanța mai mare în grad față de instanța care a dat prima hotărâre. Dacă una dintre instanțele de recurs la care se referă aceste dispoziții este Înalta Curte de Casație și Justiție, cererea de revizuire se va judeca de această instanță.

(3) În cazul în care se invocă motive care atrag competențe diferite, nu va opera prorogarea competenței.

~ art. 511. *Termen de exercitare*

(1) Termenul de revizuire este de o lună și se va socoti:

1. în cazurile prevăzute la art. 509 alin. (1) pct. 1, de la comunicarea hotărârii;

2. în cazul prevăzut la art. 509 alin. (1) pct. 2, de la cel din urmă act de executare;

3. în cazurile prevăzute la art. 509 alin. (1) pct. 3, din ziua în care partea a luat cunoștință de hotărârea instanței penale de condamnare a judecătorului, martorului sau expertului ori de hotărârea care a declarat fals înscrisul, dar nu mai târziu de un an de la data rămânerii definitive a hotărârii penale. În lipsa unei astfel de hotărâri, termenul curge de la data când partea a luat cunoștință de împrejurările pentru care constatarea infracțiunii nu se mai poate face printr-o hotărâre penală, dar nu mai târziu de 3 ani de la data producerii acestora;

4. în cazul prevăzut la art. 509 alin. (1) pct. 4, din ziua în care partea a luat cunoștință de hotărârea prin care a fost sancționat disciplinar definitiv judecătorul, dar nu mai târziu de un an de la data rămânerii definitive a hotărârii de sancționare disciplinară;

5. în cazul prevăzut la art. 509 alin. (1) pct. 5, din ziua în care s-au descoperit înscrisurile ce se invocă;

6. în cazul prevăzut la art. 509 alin. (1) pct. 6, din ziua în care partea a luat cunoștință de casarea, anularea sau schimbarea hotărârii pe care s-a întemeiat hotărârea a cărei revizuire se cere, dar nu mai târziu de un an de la data rămânerii definitive a hotărârii de casare, anulare sau schimbare;

7. în cazurile prevăzute la art. 509 alin. (1) pct. 7, din ziua în care statul ori altă persoană de drept public a luat cunoștință de hotărâre, dar nu mai târziu de un an de la data rămânerii definitive a acesteia; în cazul minorilor, persoanelor puse sub interdicție judecătorească sau sub curatelă termenul de revizuire este de 6 luni de la data la care cel interesat a luat cunoștință de hotărâre, dar nu mai târziu de un an de la dobândirea capacității depline de exercițiu sau, după caz, de la înlocuirea tutorelui persoanei puse sub interdicție, de la încetarea curatelei ori înlocuirea curatorului;

8. în cazul prevăzut la art. 509 alin. (1) pct. 8, de la data rămânerii definitive a ultimei hotărâri.

(2) În cazul prevăzut la art. 509 alin. (1) pct. 9, termenul de revizuire este de 15 zile și se socotește de la încetarea împiedicării.

(3) Pentru motivele prevăzute la art. 509 alin. (1) pct. 10 și 11, termenul este de 3 luni de la data publicării hotărârii Curții Europene a Drepturilor Omului, respectiv a deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României, Partea I.

(4) Revizuirea se motivează prin însași cererea de declarare a căii de atac sau înăuntrul termenului de exercitare a acesteia, sub sancțiunea nulității.

(5) Dacă prin aceeași cerere se invocă motive diferite de revizuire, prevederile alin. (4) se aplică în mod corespunzător pentru fiecare motiv în parte.

~ art. 512. Suspendarea executării

Instanța poate suspenda executarea hotărârii a cărei revizuire se cere, sub condiția dării unei cauțiuni. Dispozițiile art. 484 se aplică în mod corespunzător.

~ art. 513. Procedura de judecată

(1) Cererea de revizuire se soluționează potrivit dispozițiilor procedurale aplicabile judecății finalizate cu hotărârea atacată.

(2) Întâmpinarea este obligatorie și se depune la dosar cu cel puțin 5 zile înaintea primului termen de judecată. Revizuentul va lua cunoștință de conținutul întâmpinării de la dosarul cauzei.

(3) Dezbaterile sunt limitate la admisibilitatea revizuirii și la faptele pe care se întemeiază.

(4) Dacă instanța încuviințează cererea de revizuire, ea va schimba, în tot sau în parte, hotărârea atacată, iar în cazul hotărârilor definitive potrivnice, ea va anula cea din urmă hotărâre. Se va face arătare de hotărârea dată în revizuire, în josul originalului hotărârii revizuite.

(5) Hotărârea dată asupra revizuirii este supusă căilor de atac prevăzute de lege pentru hotărârea revizuită.

(6) Dacă revizuirea s-a cerut pentru hotărâri potrivnice, calea de atac este recursul. În cazul în care revizuirea a fost soluționată de una dintre secțiile Înaltei Curți de Casație și Justiție, recursul este de competența Completului de 5 judecători.



Decizii ale Curții Constituționale

1. Termenul de formulare a revizuirii. Imprecizia legii

Prin Decizia nr. 1609 din 9 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial nr. 70 din 27 ianuarie 2011, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 21 alin. (2) teza a doua din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, invocată în dosarul nr. 4350/1/2009 al ICCJ, s. cont. adm. fisc., reconsiderându-și soluția pronunțată în alte decizii anterioare (Decizia nr. 675 din 12 iunie 2008, publicată în M. Of. nr. 474 din 27 iunie 2008, precum și prin Decizia nr. 679 din 5 mai 2009, publicată în M. Of. nr. 411 din 16 iunie 2009) și remarcând noutatea argumentelor aduse în sprijinul admiterii excepției, care au fost subliniate și îmbogățite și de Înalta Curte de Casație și Justiție, s. cont. adm. fisc., în opinia exprimată cu privire la constituționalitatea textului de lege criticat.

Curtea a constatat că teza a doua a alin. (2) al art. 21 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 are o redactare defectuoasă, generatoare de confuzii și incertitudini, care se pot constitui în veritabile obstacole în calea exercitării efective a dreptului de acces liber la justiție.

Confuzia intervine în ceea ce privește momentul de la care începe să curgă termenul de 15 zile pentru formularea revizuirii, iar viciul de redactare, conținând sintagme derutante, afectează dreptul de acces liber la justiție prin imposibilitatea părții interesată de a ști cărei instanțe trebuie să adreseze cererea de comunicare a hotărârii.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat, de exemplu, prin Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în M. Of. nr. 307 din 5 aprilie 2006, că principiul accesului liber la justiție, consacrat prin art. 21 din Legea fundamentală, implică, între altele, adoptarea de către legiuitor a unor reguli de procedură clare, în care să se prescrie cu precizie condițiile și termenele în care justițiabilii își pot exercita drepturile lor procesuale, inclusiv cele referitoare la căile de atac împotriva hotărârilor pronunțate de instanțele de judecată. În acest sens s-a pronunțat în mod constant și CEDO, care, de exemplu, în Hotărârea din 29 martie 2000, pronunțată în cauza *Rotaru c. României*, a statuat că „o normă este «previzibilă» numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în așa fel încât să permită oricărei persoane – care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate – să își corecteze conduita”, iar în Hotărârea din 26 aprilie 1979, pronunțată în cauza *Sunday Times c. Regatului Unit*, a decis că „(...) cetățeanul trebuie să dispună de informații suficiente asupra normelor juridice aplicabile într-un caz dat și să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat. Pe scurt, legea trebuie să fie, în același timp, accesibilă și previzibilă”.

În ceea ce privește teza întâi a alin. (2) al art. 21 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, Curtea a constatat că și aceasta folosește o formulare deficitară sub aspectul logicii juridice și, din acest motiv, perfectibilă, dar nu este de natură să intre în contradicție cu vreun text constituțional.

Totodată, Curtea a mai observat că, spre deosebire de prevederile Codului de procedură civilă, redactarea acestui text nu este foarte explicită nici sub aspectul hotărârilor care pot fi atacate pe calea de atac extraordinară a revizuirii în virtutea noului motiv de revizuire arătat mai sus, dar judecătorul și părțile interesate dispun totuși de reperele necesare încadrării unei hotărâri judecătorești în categoria celor susceptibile de a fi supuse revizuirii în condițiile textului de lege criticat, astfel că nu poate reține încălcarea dreptului de acces liber la justiție și la exercitarea căilor de atac prevăzute de lege, consacrat de art. 129 din Constituție.

2. Aplicarea unitară a dreptului Uniunii Europene. Obligațiile ce revin statelor membre

Prin Decizia nr. 1039 din 5 decembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial nr. 61 din 29 ianuarie 2013, Curtea Constituțională a admis o excepție de

neconstituționalitate ridicată, din oficiu, de Curtea de Apel Timișoara, s. cont. adm. fisc., și a constatat că:

- Legea nr. 299/2011 pentru abrogarea alin. (2) al art. 21 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în ansamblul său, este neconstituțională;

- prevederile art. 21 alin. (2) teza întâi din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sunt neconstituționale în măsura în care se interpretează în sensul că nu pot face obiectul revizuirii hotărârile definitive și irevocabile pronunțate de instanțele de recurs, cu încălcarea principiului priorității dreptului Uniunii Europene, atunci când nu evocă fondul cauzei.

În analiza sa, Curtea a pornit de la premisa că dispozițiile art. 21 alin. (2) teza întâi din Legea nr. 554/2004, sub aspectul reglementării motivului de revizuire referitor la încălcarea dreptului Uniunii Europene printr-o hotărâre irevocabilă, reflectă materializarea obligației asumate de autoritățile Statului român, inclusiv cea judecătorească, de a garanta aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din aplicarea principiului priorității dreptului Uniunii Europene. În acest context, s-a reținut că „înlăturarea, prin Legea nr. 299/2011, a unui mijloc procedural care permitea redeschiderea unor procese soluționate irevocabil, dar în cursul cărora s-a încălcat dreptul Uniunii Europene, mijloc care asigura aplicarea unitară a legislației europene, astfel cum trebuia aceasta interpretată încă de la intrarea sa în vigoare, este de natură să încalce obligația asumată de Statul român prin Actul de aderare, obligație înscrisă în art. 4 alin. (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană și garantată prin art. 148 alin. (4) din Constituție. Or, această garanție este instituită atât în sarcina puterii legislative, cât și a celei judecătorești, astfel că adoptarea Legii nr. 299/2011 nu poate fi privită decât ca o limitare nepermisă a mijloacelor procedurale care asigură aplicarea unitară a dreptului Uniunii Europene, astfel cum acesta este interpretat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Prin eliminarea din cuprinsul Legii nr. 554/2004 a motivului suplimentar de revizuire reprezentând încălcarea, de către instanță, a principiului priorității de aplicare a dreptului Uniunii Europene față de legile interne, reglementat de art. 148 alin. (2), are loc chiar nesocotirea acestor norme fundamentale, precum și ale art. 148 alin. (4) din Legea fundamentală, care impun autorităților statului, deci inclusiv autorității judecătorești, sarcina garantării aducerii la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din principiul priorității de aplicare a dreptului Uniunii Europene”.

De asemenea, Curtea a constatat că, în redactarea sa actuală, art. 21 alin. (2) teza întâi din Legea nr. 554/2004, interpretat prin coroborare cu partea introductivă a art. 322 C. pr. civ. 1865 (art. 509 NCPC), contravine principiilor

de drept enunțate prin impunerea condiției evocării fondului hotărârii pentru a beneficia de motivul de revizuire constând în pronunțarea hotărârilor irevocabile prin încălcarea principiului priorității dreptului Uniunii Europene. Reglementarea condiției evocării fondului, ca o condiție de admisibilitate a cererii de revizuire a respectivei hotărâri judecătorești, obstrucționează accesul liber la justiție, garantat de art. 21 din Constituție, în sensul privării justițiabilului de la beneficiul principiului aplicării cu prioritate a prevederilor dreptului unional.

Curtea Constituțională a precizat că dispozițiile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 vor continua să producă efecte juridice după publicarea deciziei în Monitorul Oficial al României, cu excepția prevederilor cuprinse în teza a doua a textului, declarate neconstituționale prin Decizia nr. 1609 din 9 decembrie 2010, publicată în M. Of. nr. 70 din 27 ianuarie 2011. Efectele juridice ale acestor din urmă norme au încetat în virtutea dispozițiilor art. 147 alin. (1) din Constituție, dar dispozițiile art. 21 alin. (2) tezele întâi și a treia urmează a continua să producă efecte juridice, reintrând în fondul activ al legislației.



Doctrină

1. „Dreptul comunitar nu impune curților naționale să ridice din proprie inițiativă problema încălcării prevederilor comunitare în cazul în care examinarea problematicei respective le va obliga, prin depășirea sferei de dispută definite de către părți, să abandoneze rolul pasiv ce le-a fost atribuit.

Totuși, dacă – în virtutea dreptului intern – curțile trebuie să ridice propriile obiecții juridice în baza reglementărilor interne obligatorii care nu au fost ridicate de către părți, ele sunt obligate să procedeze astfel și în cazul reglementărilor comunitare obligatorii. Situația este aceeași și în cazul în care dreptul intern conferă curților dreptul de decizie cât privește aplicarea propriilor referitoare la reglementările juridice obligatorii. Într-adevăr, conform principiului cooperării stabilit în art. 10 (fostul art. 5) al Tratatului¹, curțile naționale sunt cele care trebuie să asigure protecția juridică a persoanelor ca urmare a efectului direct al dreptului comunitar.

Cu toate acestea, regula de bază rămâne aceea că judecătorul național este responsabil în primul rând pentru implementarea, aplicarea și interpretarea dreptului comunitar în cauzele aflate pe rol” (*M. Cărăușan, Unele aspecte privind preeminența dreptului comunitar asupra dreptului național al statelor membre, în RDP nr. 4/2003, pp. 10-26*).

¹ Prin Tratatul de la Lisabona, art. 10 TCE a fost abrogat și înlocuit, pe fond, cu art. 3a alin. (3), renumărat art. 4, din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE).

2. „Dacă, după rămânerea definitivă a hotărârii pronunțate în cauză – cu ignorarea priorității și a aplicării imediate a normelor europene în raport cu cele naționale ori prin interpretarea și aplicarea greșită a normelor europene –, Curtea de Justiție a Uniunii Europene adoptă o hotărâre într-un alt sens – ca urmare a unei întrebări preliminare a unei alte instanțe din statul român sau dintr-un alt stat membru al Uniunii –, partea interesată trebuie îndreptățită ca, într-un termen rezonabil și compatibil cu principiul securității și stabilității raporturilor juridice derivate dintr-o hotărâre definitivă, să solicite și, eventual, să obțină revizuirea acelei hotărâri.

Numai astfel se satisfac cu plenitudine exigențele raporturilor existente între normele europene, inclusiv cele derivate, și normele naționale (...)”
(I. Deleanu, Gh. Buta, *Observații cu privire la revizuirea hotărârilor în contenciosul administrativ, în Dreptul nr. 4/2011, pp. 91-99*).



Jurisprudență

1. Motivul de revizuire constând în încălcarea dreptului Uniunii Europene. Specificul reglementării

Cazul de revizuire prevăzut de art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 a fost conceput ca un ultim remediu intern menit să asigure proeminența prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene și a celorlalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, în lumina principiilor și interpretărilor cristalizate în jurisprudența jurisdicțiilor Uniunii Europene.

Motivele de revizuire urmează a fi analizate însă în contextul reglementării generale a acestei căi de atac extraordinare, de retractare, pentru că dreptul comunitar nu impune unei jurisdicții naționale să reia în discuție fondul litigiului și să înlăture aplicarea normelor interne de procedură care conferă autoritate de lucru judecat unei hotărâri.

În acest sens s-a pronunțat Curtea de Justiție a Comunităților Europene în cauza *Rosmarie Kapferer c. Schlank & Schick Gmb H.*, C-23/2004, hotărârea din 16 martie 2006.

Deși revizuenta și-a structurat cererea de revizuire, într-un mod similar cererii de recurs, corespunzător obligațiilor fiscale pe care le consideră impuse în contradicție cu dreptul comunitar, Înalta Curte va grupa argumentele și le va examina prin prisma normelor și principiilor comunitare

invocate ca fiind încălcate, ținând seama și de prevederile art. 326 alin. (3) C. pr. civ. (art. 513 NCPC – n.n.), conform căroră, în cadrul acestei proceduri speciale, dezbaterile sunt limitate la admisibilitatea revizuirii și la faptele pe care se întemeiază (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3525 din 2 iulie 2010).

2. Cazul de revizuire prevăzut în art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004. Activitatea normei juridice. Termenul de exercitare a căii de atac

Cererea de revizuire a fost formulată și expediată prin poștă la data de 25 februarie 2013, după pronunțarea hotărârii din 29 noiembrie 2012 în cauza C-257/2011, *Gran Via Moinești*, a Curții de Justiție a Uniunii Europene, hotărâre publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. C 26/8 din 26 ianuarie 2013.

Anterior formulării cererii de revizuire, în M. Of. nr. 61 din 29 ianuarie 2013 a fost publicată Decizia nr. 1039 din 5 decembrie 2012, prin care Curtea Constituțională a constatat că:

- Legea nr. 299/2011 pentru abrogarea alin. (2) al art. 21 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în ansamblul său, este neconstituțională;

- prevederile art. 21 alin. (2) teza întâi din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sunt neconstituționale în măsura în care se interpretează în sensul că nu pot face obiectul revizuirii hotărârile definitive și irevocabile pronunțate de instanțele de recurs, cu încălcarea principiului priorității dreptului Uniunii Europene, atunci când nu evocă fondul cauzei.

În considerentele deciziei, Curtea Constituțională a reținut că „în cazul constatării neconstituționalității unor dispoziții de abrogare, acestea își încetează efectele juridice în condițiile prevăzute de art. 147 alin. (1) din Constituție, iar prevederile legale care au format obiectul abrogării continuă să producă efecte”, deoarece „acesta este un efect specific al pierderii legitimității constituționale (...), sancțiune diferită și mult mai gravă decât o simplă abrogare a unui text normativ”.

În contextul juridic expus mai sus, Înalta Curte constată că motivele invocate de revizuentă pot fi încadrate în prevederile art. 21 alin. (2) din

Legea nr. 554/2004, în forma în vigoare la data exercitării căii de atac, revizuirea fiind astfel admisibilă.

În forma sa inițială, art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 a avut următorul conținut: „Constituie motiv de revizuire, care se adaugă la cele prevăzute de Codul de procedură civilă, pronunțarea hotărârilor rămase definitive și irevocabile prin încălcarea principiului priorității dreptului comunitar, reglementat de art. 148 alin. (2), coroborat cu art. 20 alin. (2) din Constituția României, republicată. Cererea de revizuire se introduce în termen de 15 zile de la comunicare, care se face, prin derogare de la regula consacrată de art. 17 alin. (3), la cererea temeinic motivată a părții interesate, în termen de 15 zile de la pronunțare. Cererea de revizuire se soluționează de urgență și cu precădere, într-un termen maxim de 60 de zile de la înregistrare”.

Teza a II-a din art. 21 alin. (2) al Legii nr. 554/2004, conținând termenul pentru exercitarea revizuirii, a fost declarată neconstituțională prin Decizia Curții Constituționale nr. 1609 din 9 decembrie 2010, publicată în M. Of. nr. 70 din 27 ianuarie 2011.

Cum legiuitorul nu a intervenit pentru a pune în acord prevederea neconstituțională cu dispozițiile Constituției în termenul de 45 de zile de la publicarea deciziei în Monitorul Oficial, prevăzut în art. 147 alin. (1) din Constituția României, iar reglementarea de drept comun a revizuirii, cuprinsă în Codul de procedură civilă, nu conține o normă unitară privind durata și momentul de la care curge termenul pentru exercitarea căii de atac, acestea fiind stabilite distinct pentru fiecare motiv de revizuire prevăzut în Cod, revine instanței judecătorești sarcina de a hotărî asupra aspectelor menționate, cu respectarea unui echilibru între principiul securității raporturilor juridice și obiectivul înlăturării încălcării principiului priorității dreptului Uniunii Europene.

În speță, revizuenta a invocat încălcarea dreptului Uniunii Europene întemeindu-se pe interpretarea obligatorie dată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene printr-o hotărâre preliminară pronunțată ulterior deciziei atacate cu revizuire, iar calea de atac a fost exercitată în mai puțin de o lună de la data publicării hotărârii Curții de Justiție a Uniunii Europene în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, motiv pentru care Înalta Curte urmează să respingă excepția de tardivitate invocată de intimată.

De altfel, în motivarea excepției, intimata a făcut referire la termenul de o lună de la pronunțarea deciziei irevocabile atacate cu revizuire, reglementat în art. 324 alin. (1) C. pr. civ. pentru motivul prevăzut în art. 322 pct. 7 din același cod, norme care nu sunt aplicabile în cauza de față (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 6394 din 26 septembrie 2013).



Repere ale jurisprudenței CJUE

1. Principiul priorității dreptului Uniunii Europene. Principiul subsidiarității. Obligații ce revin statelor membre. Norme interne de procedură. Autoritatea de lucru judecat. Stabilitatea raporturilor juridice

În hotărârea pronunțată la data de 16 martie 2006 în cauza *Rosmarie Kapferer c. Schlank & Schick GmbH*, C-234/2004 (procedura pronunțării unei hotărâri preliminare)¹, CJCE, prima cameră, a decis că *dreptul comunitar nu impune unei jurisdicții naționale să înlăture aplicarea normelor interne de procedură care conferă autoritate de lucru judecat unei hotărâri, chiar dacă astfel ar fi reparată o încălcare a dreptului comunitar săvârșită prin hotărârea în cauză.*

În acest sens, Curtea a reținut că principiul autorității de lucru judecat are o importanță deosebită atât în ordinea de drept comunitar, cât și în cadrul ordinii juridice a fiecărui stat membru, fiind o garanție a stabilității raporturilor juridice.

Curtea a mai stabilit că *din prevederile art. 10 TCE decurge obligația jurisdicțiilor naționale de a reexamina hotărârile definitive ce par a fi fost pronunțate cu încălcarea dreptului comunitar, dar această obligație este subordonată condiției ca jurisdicția care examinează să dispună, în temeiul normelor din ordinea sa juridică internă, de competența de a reveni asupra acestei hotărâri.*



Notă: Prin Tratatul de la Lisabona, art. 10 TCE a fost abrogat și înlocuit, pe fond, cu art. 3a alin. (3), renumerotat art. 4, din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE).

¹ În C. Jud. nr. 5/2006, Jurisprudența Curții de Justiție a Comunităților Europene (martie 2006), rubrică realizată de lector dr. A. Ciobanu Dordea, p. 30.

2. Rolul activ al judecătorului național. Invocarea din oficiu a dreptului Uniunii. Principiile echivalenței și eficienței

În hotărârea pronunțată la data de 7 iunie 2007 în cauzele conexe nr. C-222/5-C-225/05, *J. van der Weerd și alții c. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*¹, CJCE a decis că dreptul comunitar nu impune judecătorului național să invoce din oficiu un motiv legat de încălcarea normelor comunitare, care nu a fost avut în vedere de părți, atunci când în dreptul intern rolul său activ este limitat la invocarea din oficiu a motivelor de ordine publică strict în cadrul procesual determinat de obiectul litigiului, așa cum a fost circumscris de părți. Această obligație nu incumbă judecătorului național nici atunci când instanța soluționează litigiul în primă și ultimă instanță.

Curtea a reținut că justificarea limitării competenței judecătorului național se regăsește în principiul conform căruia inițiativa unui proces aparține părților, judecătorul acționând din oficiu numai în cazuri excepționale, pentru protejarea interesului public.

În optica instanței europene, în acest mod se asigură respectarea dreptului la apărare și buna desfășurare a procedurii, fiind evitate întârzierile inerente pe care le-ar atrage luarea în apreciere a noilor motive. În temeiul principiilor echivalenței și eficienței, o astfel de obligație apare numai când reclamantul este lipsit de posibilitatea de a invoca în mod util incompatibilitatea unei dispoziții naționale cu dreptul comunitar.

3. Principiul cooperării loiale. Obligațiile ce revin autorităților statelor membre. Revizuirea unei decizii administrative rămase definitive, cu încălcarea dreptului Uniunii

În hotărârea pronunțată la data de 12 februarie 2008 în cauza nr. C-2/06, *Willy Kempter KG c. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*², CJUE a stabilit că în cadrul unei proceduri în fața unui organ administrativ care are ca obiect reexaminarea unei decizii administrative rămase definitivă în temeiul unei hotărâri pronunțate de către o instanță de ultim grad, această hotărâre fiind întemeiată pe o interpretare eronată a dreptului

¹ În C. Jud. nr. 9/2007, Jurisprudența Curții de Justiție a Comunităților Europene (iunie 2007), rubrică realizată de lector dr. A. Ciobanu Dordea, pp. 32-33.

² <http://curia.europa.eu/juris/document>.

comunitar, având în vedere jurisprudența Curții ulterioară acestei hotărâri, dreptul comunitar nu impune condiția să fi fost invocat de către reclamantul din acțiunea principală în cadrul căii de atac din dreptul intern pe care a formulat-o împotriva acestei decizii.

Pentru a ajunge la această concluzie, Curtea a amintit că, în conformitate cu o jurisprudență consacrată, obligația de a asigura respectarea normelor de drept comunitar revine tuturor autorităților statelor membre în cadrul competențelor acestora.

De asemenea, a amintit că o hotărâre preliminară nu are o valoare constitutivă, ci pur declarativă, cu consecința că efectele sale se aplică, în principiu, de la data intrării în vigoare a normei interpretate. Astfel, o normă de drept comunitar interpretată trebuie să fie aplicată de către un organ administrativ în cadrul competențelor sale chiar și raporturilor juridice născute și constituite înainte de pronunțarea hotărârii Curții asupra cererii de interpretare.

În lumina principiului securității juridice, care se numără printre principiile generale recunoscute în dreptul comunitar, Curtea a considerat necesar să se constate că acest caracter definitiv al unei decizii administrative, dobândit după expirarea termenelor rezonabile pentru introducerea acțiunilor sau, precum în acțiunea principală, prin epuizarea căilor de atac, face parte din securitatea juridică menționată, având drept consecință faptul că dreptul comunitar nu impune ca un organ administrativ să fie în principiu obligat să revină asupra unei decizii administrative care a dobândit un asemenea caracter definitiv. Cu toate acestea, Curtea s-a pronunțat în sensul că, în temeiul principiului cooperării care decurge din articolul 10 CE, împrejurări speciale pot fi susceptibile să impună unui organ administrativ național reexaminarea unei decizii administrative rămasă definitivă ca urmare a epuizării căilor de atac interne în vederea luării în considerare a interpretării unei dispoziții relevante de drept comunitar reținută ulterior de către Curte.

Totodată, Curtea a stabilit că dreptul comunitar nu impune nicio limită de timp pentru introducerea unei cereri având ca obiect reexaminarea unei decizii administrative rămasă definitivă. Cu toate acestea, statele membre au libertatea să stabilească termene rezonabile de introducere a acțiunilor, în conformitate cu principiile comunitare ale efectivității și echivalenței.



Comentarii

Noul motiv de revizuire introdus prin Legea nr. 262/2007 a fost conceput ca un remediu intern în cazul hotărârilor definitive și irevocabile, pronunțate prin încălcarea principiului priorității dreptului Uniunii Europene, reglementat prin art. 148 alin. (2) din Constituția României, în scopul îndeplinirii obligației generale ce revine statelor membre ale Uniunii Europene în temeiul art. 10 din Tratatul de instituire a Comunității Europene.

În prima ediție a lucrării afirmam că, din punct de vedere procedural, această reglementare, enunțată ca un motiv de revizuire suplimentar care se adaugă la cele prevăzute de Codul de procedură civilă, ridică mai multe probleme asupra cărora jurisprudența urma a fi chemată să se pronunțe:

- nu era clar dacă puteau fi atacate cu revizuire numai sentințele pronunțate în primă instanță „rămase definitive și irevocabile” sau și deciziile pronunțate în recurs; în acest ultim caz, art. 322 C. pr. civ. 1865 instituia condiția evocării fondului;

- termenul de 15 zile curgea de la comunicarea hotărârii atacate, fără a se face distincție între cele două categorii enunțate mai sus. Dacă obiectul revizuirii îl constituia o sentință, comunicarea acesteia se făcea potrivit art. 261 alin. (3) C. pr. civ. 1865, fiind necesară pentru curgerea termenului de exercitare a recursului. Numai că acest termen era și el tot de 15 zile de la comunicare, iar de o sentință „rămasă definitivă și irevocabilă” se putea vorbi numai după expirarea termenului de recurs, dacă această cale de atac nu fusese exercitată. În situația în care sentința era atacată cu recurs, ea rămânea irevocabilă abia în momentul pronunțării deciziei în calea de atac, astfel încât termenul de 15 zile de la comunicarea sentinței apărea ca fiind inaplicabil. Dacă, dimpotrivă, revizuirea avea ca obiect chiar decizia pronunțată în recurs, momentul de la care curgea termenul pentru revizuire era incert, pentru că hotărârile irevocabile nu se comunicau părților;

- art. 21 alin. (2) mai prevedea că, prin derogare de la regula consacrată de art. 17 alin. (3), comunicarea hotărârii care ar urma să fie atacată cu revizuire se făcea, la cererea temeinic motivată a părții interesate, în termen de 15 zile de la pronunțare. Aparent, nu era vorba decât despre o urgentare a redactării considerentelor, dar nu erau circumstanțiate motivele temeinice pentru care putea fi încuviințată o

astfel de cerere, cui îi revenea competența să o soluționeze, momentul în care putea fi formulată. Mai mult decât atât, prevederea legală menționată implica o evaluare prealabilă a unei cereri „temeinic motivate”, făcute în scopul determinat al exercitării căii de atac a revizuirii pentru încălcarea dreptului comunitar, în afara cadrului firesc de derulare a procesului.

Aspectele semnalate **puneau sub semnul întrebării respectarea cerinței de precizie a legii**, definită în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului începând cu cauza *Sunday Times c. Regatului Unit*¹, care impune ca legea să fie enunțată cu suficientă precizie pentru a-i permite cetățeanului să-și adapteze conduita și să poată să prevadă, cu un grad de exactitate rezonabil, ținând seama de circumstanțele cauzei, consecințele ce pot decurge dintr-un act determinat pe care îl comite.

Neclaritatea unei legi poate fi compensată printr-o practică judiciară constantă care să permită înlăturarea arbitrariului în exercitarea puterii discreționare a autorităților statale².

O prevedere legală este considerată suficient de clară dacă permite petiționarului să-și adapteze conduita, într-o măsură rezonabilă, fie și cerând, la nevoie, sfatul superiorului său ori obținând o precizare a legii cu ajutorul unei decizii judiciare (cauza *Rekvenyi c. Ungariei*³) sau înconjurându-se de „consilieri luminați” (cauza *Open Door și Dublin Well Woman c. Irlandei*⁴).

Aceste observații se impuneau în condițiile în care legislația internă a statelor, inclusiv a României, ar trebui să fie influențată pozitiv prin documentele internaționale care consacră drepturile omului, ținând seama de faptul că, în virtutea principiului subsidiarității, indivizii pot beneficia de drepturi și libertăți pe plan intern numai prin mijlocirea statelor de care aparțin; fără garantarea lor de către fiecare stat, drepturile și libertățile cetățenești sunt lipsite de orice eficiență⁵.

Prin Decizia nr. 1609 din 9 decembrie 2010, publicată în M. Of. nr. 70 din 27 ianuarie 2011, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 21 alin. (2) teza a doua din

¹ V. Berger, *op. cit.*, 2008, pp. 552-557.

² Jurisprudență CEDO, INM, 2005, p. 275.

³ V. Berger, *op. cit.*, 2008, p. 603.

⁴ *Ibidem*, p. 606.

⁵ C. Popa, *Justiția europeană. Dimensiuni, repere, perspective*, Ed. Concordia, Arad, 2007, pp. 72-73.

Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, referitoare la termenul de exercitare a revizuirii, constatând că textul are o redactare defectuoasă, generatoare de confuzii și incertitudini, care se pot constitui în veritabile obstacole în calea exercitării efective a dreptului de acces liber la justiție, lipsă de rigoare juridică ce pune partea interesată în situația de a nu putea cunoaște cu precizie termenul pe care trebuie să îl respecte pentru ca cererea sa de revizuire să nu fie respinsă ca tardiv introdusă ori, dimpotrivă, ca prematură.

În urma deciziei Curții Constituționale, legiuitorul a ales să abroge în întregime alin. (2) al art. 21 prin Legea nr. 299/2011¹, dar prin Decizia nr. 1039 din 5 decembrie 2012, publicată în M. Of. nr. 61 din 29 ianuarie 2013, Curtea Constituțională a constatat că:

- Legea nr. 299/2011 pentru abrogarea alin. (2) al art. 21 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în ansamblul său, este neconstituțională;

- prevederile art. 21 alin. (2) teza întâi din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sunt neconstituționale în măsura în care se interpretează în sensul că nu pot face obiectul revizuirii hotărârile definitive și irevocabile pronunțate de instanțele de recurs, cu încălcarea principiului priorității dreptului Uniunii Europene, atunci când nu evocă fondul cauzei.

În cuprinsul deciziei, Curtea Constituțională a menționat că dispozițiile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 vor continua să producă efecte juridice după publicarea deciziei în Monitorul Oficial al României, cu excepția prevederilor cuprinse în teza a doua a textului, declarate neconstituționale prin Decizia nr. 1609 din 9 decembrie 2010, publicată în M. Of. nr. 70 din 27 ianuarie 2011. Efectele juridice ale acestor din urmă norme au încetat în virtutea dispozițiilor art. 147 alin. (1) din Constituție, potrivit cărora, dacă Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pune în acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției în termen de 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale, norma declarată neconstituțională își încetează aplicabilitatea.

În consecință, dispozițiile art. 21 alin. (2) tezele întâi și a treia au reintrat în fondul activ al legislației, iar prin derogare de la prevederile art. 509 alin. (1) NCPC, revizuirea întemeiată pe acest articol poate fi exercitată și împotriva hotărârilor care nu evocă fondul.

¹ Publicată în M. Of. nr. 916 din 22 decembrie 2011.

A rămas însă nereglementată chestiunea termenului în care poate fi exercitată revizuirea, pentru că în cei 5 ani și jumătate care au trecut de la data Deciziei nr. 1609 din 9 decembrie 2010, legiuitorul nu a intervenit în acest sens.

După publicarea în Monitorul Oficial a deciziei a Curții Constituționale, în practica Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți s-a decis că revizuirea poate fi exercitată în termenul de drept comun de o lună, care curge de la data când partea a luat cunoștință, pe orice cale, de hotărârea supusă revizuirii.

Acea abordare inițială nu acoperea însă întreaga varietate de situații cu care s-au confruntat instanțele de contencios administrativ și fiscal în aplicarea art. 21 alin. (2), fiind inaplicabilă în cazurile în care revizuirea era întemeiată pe o încălcare a dreptului Uniunii ce decurge dintr-o interpretare dată de CJUE printr-o hotărâre preliminară pronunțată ulterior hotărârii instanței naționale a cărei revizuire se solicită. Practica judiciară a fost din nou nevoită să caute o soluție adecvată noilor realități, orientându-se fie către identificarea reperelor unui termen rezonabil, care să asigure echilibrul între principiul securității raporturilor juridice și obiectivul înlăturării încălcării principiului priorității dreptului Uniunii Europene¹, fie către utilizarea termenului de 3 luni de la data publicării hotărârii Curții Europene a Drepturilor Omului, respectiv a deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României, Partea I, prevăzut în art. 511 NCPC pentru motivele prevăzute la art. 509 alin. (1) pct. 10 și 11, considerate cele mai asemănătoare cu motivul reglementat în Legea nr. 554/2004, cu precizarea că, în acest ultim caz, momentul de început al calculului termenului de 3 luni ar putea fi data publicării hotărârii CJUE în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene².

¹ A se vedea ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 6394 din 26 septembrie 2013, citată în secțiunea Legislație.

² http://www.inm-lex.ro/fisiere/d_758/Minuta%20intalnire%20contencios%20administrativ%20Suceava,%20octombrie%202014.pdf.

CAPITOLUL III PROCEDURA DE EXECUTARE

Art. 22. Titlul executoriu

Hotărârile judecătorești definitive pronunțate potrivit prezentei legi sunt titluri executorii.



Legislație

◆ Sumar

1. Codul de procedură civilă: art. 632; 2. Legea nr. 76/2012: art. 10.

◆ Extrase

1. Codul de procedură civilă (republicat în M. Of. nr. 247 din 10 aprilie 2015)

~ art. 632. *Temeiul executării silit*

(1) Executarea silită se poate efectua numai în temeiul unui titlu executoriu.

(2) Constituie titluri executorii hotărârile executorii prevăzute la art. 633, hotărârile cu executare provizorie, hotărârile definitive, precum și orice alte hotărâri sau înscrisuri care, potrivit legii, pot fi puse în executare.

2. Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012)

~ art. 10 – Ori de câte ori printr-un act normativ se prevede investirea cu formulă executorie a unei hotărâri judecătorești sau a altui înscris, acestea vor fi puse în executare, de la data intrării în vigoare a Codului de procedură civilă, fără a fi necesară investirea cu formulă executorie.



Doctrină

„Potrivit art. 403 alin. (4) C. pr. civ., «în cazuri urgente, dacă s-a plătit cauțiunea, președintele instanței poate dispune, prin încheiere și fără citarea părților, suspendarea provizorie a executării până la soluționarea cererii de

executare de către instanță. Încheierea nu este supusă niciunei căi de atac. Cauțiunea care trebuie depusă este în cuantum de 10% din valoarea obiectului cererii sau de 500 lei pentru cererile neevaluabile în bani. Cauțiunea depusă este deductibilă din cauțiunea dispusă de instanță, dacă este cazul».

Sub aspectul condițiilor procedurale referitoare la soluționarea fără citarea părților a cererii de suspendare provizorie a executării, este de reținut faptul că textul art. 403 alin. (4) C. pr. civ. este suficient de clar pentru a nu permite interpretări sau susțineri hazardate în sensul obligației de îndeplinire a procedurii de citare. Aceeași opinie este împărtășită și de literatura de specialitate.

Soluționarea cererii fără citarea părților nu contravine dispozițiilor art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, ratificată de România prin Legea nr. 30/1994, care consacră dreptul la un proces echitabil, iar în același sens s-a pronunțat și Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 669 din 10 octombrie 2006, prin care a respins excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 403 alin. (4) C. pr. civ., reținând că măsura provizorie a suspendării dispusă de președintele instanței nu îl prejudiciază pe creditor în valorificarea pretențiilor sale, acesta beneficiind de toate drepturile și garanțiile procedurale” (*G.V. Bîrsan, B. Georgescu, Suspendarea provizorie a executării hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile pronunțate de instanțele de contencios administrativ, în Buletinul Casației nr. 1/2007, pp. 79-82*).

↳ **Notă:** Dispoziții similare celor din art. 403 alin. (4) C. pr. civ. 1865 se regăsesc în art. 719 alin. (7) NCPC, cu distincția că măsura provizorie nu mai este dispusă de președintele instanței, ci de completul de judecată, și cu un cuantum diferit al cauțiunii, calculat potrivit noilor reguli cuprinse în alin. (2)-(3) ale articolului menționat.

Comentarii

În forma inițială a Legii, art. 22 prevedea că hotărârile judecătorești definitive și irevocabile, *prin care s-au admis acțiunile* în contencios administrativ, constituie titluri executorii.

Prin Legea nr. 262/2007, art. 22 din Legea nr. 554/2004 a fost modificat în sensul că „hotărârile judecătorești definitive și irevocabile prin care s-au respins acțiunile formulate potrivit dispozițiilor prezentei legi și s-au acordat cheltuieli de judecată se investesc cu formulă executorie și se execută silit, potrivit dreptului comun”.

Deși și-a păstrat denumirea marginală, textul a fost golit de conținut, fără ca în expunerea de motive sau în amendamentele intervenite în cursul procesului legislativ să se regăsească vreo motivație în acest sens. Dispoziția inițială a fost eliminată, prevăzându-se, în schimb, o trimitere la dreptul comun pentru executarea hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile *prin care s-au respins acțiunile și s-au acordat cheltuieli de judecată*, trimitere, pe de o parte, inutilă și, pe de altă parte, incompletă, pentru că, aparent, lăsa nerezolvată situația hotărârilor prin care instanța de contencios administrativ pronunța alt gen de soluție.

Această evoluție legislativă a obligat interpretul legii la un demers suplimentar pentru a stabili care a fost voința legiuitorului și ce intra în domeniul de aplicare al regimului executoriu distinct de cel al hotărârilor civile, prevăzut de Capitolul III, „Procedura de executare”, îndeosebi al art. 24 din Lege.

Legea nr. 76/2012, privind punerea în aplicare a Codului de procedură civilă, prin art. 54 pct. 6, a modificat din nou art. 22 din Legea nr. 554/2004, care, în forma actuală, prevede că hotărârile definitive pronunțate potrivit acestei legi sunt titluri executorii.

Alin. (1) al art. 24 din Legea nr. 554/2004 reglementează o procedură specială de executare, care se aplică numai dacă prin dispoziitivul hotărârii irevocabile (definitive, în regimul noului Cod de procedură civilă) autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative.

Prin urmare, ținând seama de corelațiile care se impun cu procedura specială reglementată de art. 24-25 din Legea contenciosului administrativ, se ajunge la concluzia că toate acele hotărâri sau părți din dispoziitiv prin care se stabilește obligația de plată a unor sume de bani cu titlu de despăgubiri sau de cheltuieli de judecată (obligație de a da) se execută potrivit procedurii de executare silită reglementate în Codul de procedură civilă.

Art. 23. Obligația publicării

Hotărârile judecătorești definitive și irevocabile prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor. Acestea se publică obligatoriu după motivare, la solicitarea instanțelor, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului București, fiind scutite de plata taxelor de publicare.

**Doctrină**

„În considerarea caracterului de ordine publică al litigiilor de contencios administrativ care au ca obiect acte administrative cu caracter normativ, actuala lege a contenciosului administrativ, în premieră, reglementează efectele *erga omnes* ale hotărârilor judecătorești prin care s-au anulat acte administrative cu caracter normativ, aceste hotărâri fiind astfel, asemeni deciziilor Curții Constituționale, general obligatorii, cu putere numai pentru viitor, ca efect al publicării acestora în Monitorul Oficial al României, Partea I sau în monitoarele oficiale ale județelor” [O. Puie, *Titlul executoriu în materia contenciosului administrativ și obligația publicării hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile prin care s-au anulat acte administrative cu caracter normativ. Propuneri de lege ferenda (II)*, în *C. Jud. nr. 4/2007*, pp. 126-139].

**Jurisprudență**

1. Hotărâre judecătorească de anulare a unui act administrativ cu caracter normativ. Efecte asupra cauzelor în curs de judecată

Dispozițiile art. 23 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, se interpretează în sensul că hotărârea judecătorească irevocabilă/definitivă prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ produce efecte și în privința actelor administrative individuale emise în temeiul acestuia, care, la data publicării hotărârii judecătorești de anulare, sunt contestate în cauze aflate în curs de soluționare pe rolul instanțelor judecătorești [ICC], *Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept*, dec. nr. 10 din 11 mai 2015, publicată în *M. Of. nr. 458 din 25 iunie 2015*, obligatorie, potrivit dispozițiilor art. 521 alin. (3) NCPC].

2. Efectul *erga omnes* al hotărârii judecătorești de anulare a unui act administrativ cu caracter normativ. Momentul de la care se produce. Acțiune în despăgubire formulată de un terț

Este evident că legea derogă de la principiul efectului relativ al hotărârilor judecătorești, statuând că hotărârea judecătorească de anulare a unui act administrativ normativ produce efecte *erga omnes*, după cum și actul administrativ ce se execută produce în practică aceleași efecte.

Așa fiind, această trăsătură a hotărârii judecătorești conduce în mod logic la concluzia că hotărârea judecătorească prin care a fost anulat parțial sau total un act administrativ cu caracter normativ produce efecte față de toate subiectele de drept ca deciziile Curții Constituționale (art. 147 alineatul final din Constituția României).

Cu toate acestea, este de observat că efectele *erga omnes* se produc doar pentru viitor (*ex tunc*), aspect ce rezultă fără tăgadă din prevederile art. 23 fraza întâi din Legea nr. 554/2004, *in fine*.

Ca atare, efectele dispariției efectelor juridice ale actului administrativ normativ se localizează începând cu data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care s-a anulat actul respectiv.

Prin urmare, raporturile juridice și efectele juridice produse de actul administrativ normativ în perioada executării acestuia până la data anulării irevocabile a acestuia rămân în ființă și produc efecte juridice.

(...)

Conform prevederilor art. 18 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, instanța de contencios administrativ se poate pronunța și asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale dacă reclamantul solicită expres acest lucru prin intermediul cererii principale, iar, conform art. 19 alin. (1) din aceeași lege, în situația în care reclamantul nu formulează cererea de despăgubiri pe calea cererii principale care are ca obiect anularea actului administrativ, acesta poate cere pe cale separată acordarea de despăgubiri în termenul de prescripție prevăzut la art. 11 alin. (2).

Din cele ce precedă rezultă că textele legale anterior menționate pot fi utilizate doar de persoana vătămată care a formulat cererea principală ce are ca obiect anularea actului administrativ sau de aceeași persoană vătămată care a triumfat anterior într-un astfel de litigiu și solicită despăgubiri pe cale separată.

Or, din datele speței rezultă că reclamanta recurentă nu este una și aceeași persoană cu reclamantul din litigiul anterior, ci este un terț în raport cu litigiul ce a avut ca obiect anularea actului administrativ normativ și ca atare nu se poate prevala de efectele anulării actului administrativ sub aspectul solicitării de despăgubiri (*C. Ap. Cluj, s. com. cont. adm. fisc., dec. nr. 716 din 19 februarie 2009*).

3. Efectul obligatoriu al hotărârii judecătorești de anulare a unui act administrativ cu caracter normativ. Conduita autorității emitente

Cu privire la întinderea efectului obligatoriu al sentinței nr. 1027 din 10 mai 2006 a C. Ap. București, s. a VIII-a cont. adm. fisc., rămasă irevocabilă conform deciziei nr. 2919 din 15 septembrie 2006 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, s. cont. adm. fisc., Înalta Curte are în vedere că dispozițiile art. 23 din Legea nr. 554/2004 (conform cărora hotărârile judecătorești definitive și irevocabile prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii, au putere numai pentru viitor și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului București) au ca scop să asigure opozabilitatea *erga omnes* a acestui tip de hotărâri, în considerarea faptului că actele administrative normative cuprind reglementări formulate abstract, cu caracter obligatoriu pentru un număr nedeterminat de subiecte.

Fiind parte în procesul în care a fost pronunțată hotărârea prin care a fost anulat un act administrativ normativ, autoritatea emitentă nu se poate prevala însă de nepublicarea hotărârii în Monitorul Oficial, ca un argument în justificarea refuzului de rezolvare a unei cereri.

Dimpotrivă, autoritățile publice au obligația de a-și orienta conduita ulterioară în raport cu elementele stabilite în cadrul controlului de legalitate exercitat de instanțe asupra activității administrației publice (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3973 din 7 noiembrie 2008*).



Comentarii

Actele administrative normative cuprind reglementări formulate abstract, cu caracter obligatoriu pentru un număr nedeterminat de subiecte de drept sau situații care se încadrează în ipoteza normei pe care o instituie.

Pornind de la această premisă, publicarea în Monitorul Oficial al României a hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ, precum și reglementarea expresă, prin lege, a caracterului lor general obligatoriu constituie consecința firească a faptului că actele administrative normative au o sferă de adresabilitate generală, producând efecte pentru un număr nedeterminat de destinatari. Art. 23 acoperă astfel o lacună a legii anterioare, care lăsa deschisă posibilitatea ca un act administrativ normativ să fie anulat printr-o hotărâre judecătorească ce producea efecte *inter partes*, care nu era accesibilă și nici opozabilă tuturor persoanelor asupra cărora acel act și-a produs efectele, dar nu au fost părți în litigiul în care a fost pronunțată hotărârea.

Forma actuală a legii nu lasă la latitudinea părților efectuarea demersurilor pentru publicare, instituind această obligație în sarcina instanței care a pronunțat hotărârea.

Legea prevede că efectul general obligatoriu se produce numai pentru viitor, începând cu data publicării hotărârii judecătorești definitive. În practică s-a decis însă că, pentru autoritatea emitentă a actului administrativ normativ anulat, hotărârea judecătorească produce efecte de la data rămânerii definitive (irevocabile, sub imperiul Codului de procedură civilă din 1865), aceasta neputându-se prevala de interpretarea *stricto sensu* a art. 23 din Legea nr. 554/2004. Prin urmare, odată anulat un act administrativ cu caracter normativ, chiar dacă hotărârea judecătorească definitivă nu a fost încă publicată, autoritatea competentă în materia respectivă nu mai poate adopta acte sau măsuri administrative individuale în aplicarea normelor anulate, această interpretare decurgând din aplicarea principiilor bunei-credințe și caracterului echitabil al procedurii administrative, ca elemente ale dreptului la o bună administrare.

De asemenea, potrivit interpretării obligatorii adoptate, potrivit art. 521 NCPC, de Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept al Înaltei Curți, prin decizia nr. 10 din 11 mai 2015, hotărârea judecătorească irevocabilă/definitivă prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ produce efecte și în privința actelor administrative individuale emise în temeiul acestuia care, la data publicării hotărârii judecătorești de anulare, sunt contestate în cauze aflate în curs de soluționare pe rolul instanțelor judecătorești.

Art. 24. Obligația executării

(1) Dacă în urma admiterii acțiunii autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, executarea hotărârii definitive se face de bunăvoie în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în termen de cel mult 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii.

(2) În cazul în care debitorul nu execută de bunăvoie obligația sa, aceasta se duce la îndeplinire prin executare silită, parcurgându-se procedura prevăzută de prezenta lege.

(3) La cererea creditorului, în termenul de prescripție a dreptului de a obține executarea silită, care curge de la expirarea termenelor prevăzute la alin. (1) și care nu au fost respectate, instanța de executare, prin încheiere definitivă dată cu citarea părților, aplică conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, care se face venit la bugetul de stat, iar reclamantului îi acordă penalități, în condițiile art. 905 din Codul de procedură civilă.

(4) Dacă în termen de 3 luni de la data comunicării încheierii de aplicare a amenzii și de acordare a penalităților debitorul nu execută obligația prevăzută în titlul executoriu, instanța de executare, la cererea creditorului, va fixa suma definitivă ce se va datora statului și suma ce i se va datora lui cu titlu de penalități, prin hotărâre dată cu citarea părților. Totodată, prin aceeași hotărâre, instanța va stabili, în condițiile art. 891 din Codul de procedură civilă, despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligației.

(5) În lipsa cererii creditorului, după împlinirea termenului prevăzut la alin. (4), compartimentul executări civile al instanței de executare va solicita autorității publice relații referitoare la executarea obligației cuprinse în titlul executoriu și, în cazul în care obligația nu a fost integral executată, instanța de executare va fixa suma definitivă ce se va datora statului prin hotărâre dată cu citarea părților.

↳ **Notă:** După republicarea Codului de procedură civilă în M. Of. nr. 247 din 10 aprilie 2015, art. 891 a devenit art. 892, iar art. 905 a devenit art. 906.



Legislație

◆ Sumar

Codul de procedură civilă: art. 892, art. 906.

◆ Extrase

Codul de procedură civilă (republicat în M. Of. nr. 247 din 10 aprilie 2015)

~ art. 892. *Obligarea debitorului la despăgubiri*

(1) Dacă în titlu executoriu nu s-a stabilit ce sumă urmează a fi plătită ca echivalent al valorii bunului în cazul imposibilității predării acestuia sau, după caz, echivalentul despăgubirilor datorate în cazul neexecutării obligației de a face ce implică faptul personal al debitorului, instanța de executare, la cererea creditorului, va stabili această sumă prin hotărâre dată cu citarea părților, în termen scurt. În toate cazurile, la cererea creditorului, instanța va avea în vedere și prejudiciile ocazionate prin neexecutarea de bunăvoie a obligației, înainte ca aceasta să devină imposibil de executat.

(2) Hotărârea este executorie și este supusă numai apelului. Suspendarea executării acestei hotărâri nu se va putea obține decât cu consemnarea sumei stabilite. Dispozițiile art. 751 și 752 sunt aplicabile în mod corespunzător.

(3) Pe baza cererii prevăzute la alin. (1), creditorul va putea înființa măsuri asigurătorii.

~ art. 906. *Aplicarea de penalități*

(1) Dacă în termen de 10 zile de la comunicarea încheierii de încuviințare a executării debitorul nu execută obligația de a face sau de a nu face, care nu poate fi îndeplinită prin altă persoană, acesta poate fi constrâns la îndeplinirea ei, prin aplicarea unor penalități, de către instanța de executare.

(2) Când obligația nu este evaluabilă în bani, instanța sesizată de creditor îl poate obliga pe debitor, prin încheiere definitivă dată cu citarea părților, să plătească în favoarea creditorului o penalitate de la 100 lei la 1.000 lei, stabilită pe zi de întârziere, până la executarea obligației prevăzute în titlul executoriu.

(3) Atunci când obligația are un obiect evaluabil în bani, penalitatea prevăzută la alin. (2) poate fi stabilită de instanță între 0,1% și 1% pe zi de întârziere, procentaj calculat din valoarea obiectului obligației.

(4) Dacă în termen de 3 luni de la data comunicării încheierii de aplicare a penalității debitorul nu execută obligația prevăzută în titlul executoriu, instanța de executare, la cererea creditorului, va fixa suma definitivă ce i se datorează cu acest titlu, prin încheiere definitivă, dată cu citarea părților.

(5) Penalitatea va putea fi înlăturată ori redusă, pe calea contestației la executare, dacă debitorul execută obligația prevăzută în titlul executoriu și dovedește existența unor motive temeinice care au justificat întârzierea executării.

(6) Încheierea dată în condițiile alin. (4) este executorie.

(7) Acordarea de penalități în condițiile alin. (1)-(4) nu exclude obligarea debitorului la plata de despăgubiri, la cererea creditorului, în condițiile art. 892 sau ale dreptului comun.



Decizii ale Curții Constituționale

1. Obiectul contenciosului constituțional. Excepție inadmisibilă

Prin *Decizia nr. 349 din 3 aprilie 2007, publicată în Monitorul Oficial nr. 298 din 4 mai 2007*, Curtea Constituțională a respins ca inadmisibilă excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 24 alin. (2) și ale art. 25 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, pe care autorul excepției le-a considerat contrare prevederilor art. 1 alin. (4) din Constituție, referitoare la principiul separației puterilor în stat, și ale art. 52 din aceasta, privind dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică.

Curtea a constatat că autorul excepției a formulat aprecieri de natură subiectivă referitoare la textele de lege pretins neconstituționale și nu a relevat niciun fel de contradicție între acestea și o normă fundamentală, excepția de neconstituționalitate fiind în realitate nemotivată și urmărind aspecte privind modalitatea de interpretare și aplicare a dispozițiilor art. 24 alin. (2) și art. 25 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Indicarea principiului separației puterilor în stat, statuat de art. 1 alin. (4) din Constituție, nu echivalează cu un argument de drept, susținut în favoarea admiterii excepției de neconstituționalitate, iar, pe de altă parte, acest principiu fundamental nu are incidență în cauză.

Totodată, Curtea a observat că autorul excepției ar dori ca textele legale criticate să conțină alte reglementări, care să nu prevadă sancționarea conducătorului autorității publice cu amendă pentru neexecutarea hotărârii definitive și irevocabile în termenul prevăzut de lege, iar, pe de altă parte, nu reclamantul

să fie cel care să solicite în fața instanței executarea acestei sancțiuni și acordarea despăgubirilor legale. Or, aceste susțineri pretind în realitate completarea textului criticat ca fiind neconstituțional în sensul dorit de autorul excepției, ceea ce nu intră în competența Curții Constituționale și nu poate fi reținut.

2. Caracterul special, derogatoriu al procedurii de executare a hotărârilor pronunțate în contenciosul administrativ. Obligația de executare

Prin *Decizia nr. 1004 din 27 noiembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial nr. 20 din 10 ianuarie 2013*, Curtea Constituțională a respins ca neîntemeiată excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 24 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, invocată de Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților.

În opinia autoarei excepției de neconstituționalitate, textul de lege criticat contravine normelor constituționale ale art. 31 alin. (2), care prevăd obligația autorităților publice de a asigura informarea corectă a cetățenilor asupra trebu-rilor publice și asupra problemelor de interes personal, și ale art. 124 alin. (2), potrivit căroră „justiția este unică, imparțială și egală pentru toți”. De asemenea, au fost invocate prevederile art. 21 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – „Nediscriminarea” –, coroborate cu cele ale art. 148 din Constituție – „Integrarea în Uniunea Europeană”.

Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea Constituțională a făcut trimitere la jurisprudența sa anterioară, amintind *Decizia nr. 1083 din 14 iulie 2011, publicată în M. Of. nr. 608 din 29 august 2011*, prin care a statuat că procedura contenciosului administrativ are un caracter special, fiind derogatorie de la regulile procedurii civile, și dă expresie prevederilor art. 52 din Legea fundamentală, oferind cadrul constituțional al protejării cetățenilor în fața eventualelor abuzuri ale autorităților publice. În acest context, legiuitorul a stabilit că executarea hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile prin care s-au instituit în sarcina autorităților publice anumite obligații de „a face” trebuie să fie realizată într-un anumit termen, fie cel precizat în cuprinsul hotărârii, potrivit art. 18 alin. (6) din Lege, fie, în lipsa acestuia, în cel mult 30 de zile de la data rămânării irevocabile a acesteia.

Curtea a mai constatat, cu același prilej, că textul de lege ce formează obiect al excepției nu aduce atingere nici principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, nici dreptului la apărare, garantat la nivel constituțional. În acest sens, Curtea a reținut că autoritățile publice pot fi întotdeauna reprezentate, în procesele în care sunt parte, fie de către un consilier juridic, care are obligația de serviciu de a depune toate diligențele posibile pentru apărarea intereselor instituției, fie de un avocat angajat în baza unui contract de

asistență juridică și reprezentare, fie chiar de un salariat al acestora, anume desemnat în baza unei procuri speciale de reprezentare în justiție. Așadar, prin intermediul unui astfel de reprezentant, autoritatea publică are posibilitatea plenară de a-și exercita toate prerogativele dreptului la apărare. În plus, nimic nu îl împiedică pe acesta să facă demersurile necesare pentru a afla soluția pronunțată de instanță în recurs, astfel încât autoritatea publică să poată duce la îndeplinire dispozitivul hotărârii, în respectul principiilor statului de drept, cărora li se subsumează și conformarea la imperativele cuprinse în hotărârile judecătorești.

3. Sancțiunea aplicată conducătorului autorității publice pentru neexecutarea hotărârii. Neîncălcarea demnității umane. Condițiile în care pot fi invocate prevederile Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene

Prin *Decizia nr. 453 din 8 mai 2012, publicată în Monitorul Oficial nr. 410 din 20 iunie 2012*, Curtea Constituțională a respins ca neîntemeiată excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 24 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, excepție ridicată de Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților.

În opinia autorului excepției de neconstituționalitate, textul de lege criticat contravine dispozițiilor art. 20 – „Tratatelor internaționale privind drepturile omului” – din Constituție, precum și celor ale art. 1 – „Demnitatea umană” – din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a constatat că s-a mai pronunțat, prin prisma unor critici similare, asupra constituționalității prevederilor art. 24 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, prin *Decizia nr. 206 din 6 martie 2012, publicată în M. Of. nr. 254 din 17 aprilie 2012*, sau prin *Decizia nr. 1479 din 8 noiembrie 2011, publicată în M. Of. nr. 59 din 25 ianuarie 2012*.

Curtea a observat că prevederile art. 1 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene nu pot fi invocate prin raportare la art. 20 din Constituție, care se referă la tratatele internaționale privind drepturile omului, ci prin raportare la art. 148 din Legea fundamentală, având în vedere că, potrivit art. 6 alin. (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană, publicat în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* seria C nr. 84 din 30 martie 2010, Carta are aceeași valoare juridică cu cea a TUE și a TFUE, care, în înțelesul art. 148 din Constituția României, reprezintă tratatele constitutive ale Uniunii Europene.

Totodată, Curtea a reținut că, de principiu, prevederile Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene sunt aplicabile în controlul de constituționalitate în măsura în care asigură, garantează și dezvoltă prevederile constituționale în materia drepturilor fundamentale, cu alte cuvinte, în măsura în care

nivelul lor de protecție este cel puțin la nivelul normelor constituționale în domeniul drepturilor omului. Ținând cont că dispozițiile art. 1 din aceasta se referă la demnitatea umană, care este inviolabilă, nu se poate susține că o sancțiune procedurală pecuniară aplicată de instanță conducătorului autorității publice în scopul asigurării executării unei hotărâri judecătorești – astfel cum prevede textul de lege criticat – ar afecta demnitatea umană a conducătorului autorității publice respective.



Doctrină

„Mai înainte de toate, va trebui observat că, potrivit art. 24 alin. (1) și (2), problematica amenzii se circumscrie exclusiv ipotezelor legale care vizează obligarea autorității publice la o anume prestație, adică să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un certificat, o adeverință sau orice alt înscris (...). Drept urmare, situațiile evocate în art. 24 alin. (1) din Lege sunt asimilabile cu ipotezele avute în vedere de procedura civilă în materia executării obligațiilor de a face sau de a nu face, adică obligații cuprinse în titluri executorii care nu pot fi îndeplinite de altă persoană decât debitorul” [N. Scutea, M.M. Popa, *Unele controverse doctrinare privind Legea contenciosului administrativ la un an de la intrarea sa în vigoare (II)*, în RDP nr. 2/2006, pp. 84-101].



Jurisprudență

1. Obligația executării. Modificări legislative ulterioare

(...) executarea hotărârii irevocabile prin care autoritatea publică era obligată să emită un act administrativ (în speță, o autorizație de construcție – n.n.) trebuia făcută în termenul prevăzut în cuprinsul ei, iar în lipsa unui astfel de termen, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii. Așa fiind, o modificare ulterioară a Legii nr. 50/1991 nu poate fi reținută drept temei care să justifice nerespectarea unei hotărâri judecătorești intrate în puterea lucrului judecat (C. Ap. București, s. a VIII-a cont. adm. fisc., dec. din 11 mai 2006, dosar nr. 41017/3/2005).

2. Fundamentul aplicării amenzii prevăzute în art. 24 din Legea contenciosului administrativ. Neexecutarea culpabilă a hotărârii judecătorești

Cu privire la soluția dată cererii de aplicare a sancțiunii amenzii prevăzute de art. 24 alin. (2) din Lege nr. 554/2004, Înalta Curte constată

că instanța de fond a reținut corect că, în raport cu specificitatea procedurii și completarea demersurilor necesare pentru emiterea deciziei reprezentând titlul de despăgubire, nu poate fi decelată în sarcina conducătorului autorității pârâte o culpă care să constituie temei al aplicării amenzii de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere.

Înalta Curte constată, de asemenea, că sentința primei instanțe, amplu și detaliat motivată în privința fiecărui capăt de cerere, denotă interpretarea și aplicarea corectă a prevederilor art. 24 din Legea nr. 554/2004, în raport cu situația de fapt rezultată din probele cauzei și privite prin prisma reglementărilor internaționale privitoare la drepturile fundamentale ale omului, incidente în materia etapei de executare a procesului civil, în acord cu prevederile art. 20 din Constituția României. Jurisprudența CEDO nu exclude, *de plano*, luarea în considerare a unor circumstanțe care să justifice neexecutarea în natură sau executarea cu întârziere a unei hotărâri judecătorești, esențială fiind respectarea tuturor drepturilor și garanțiilor procesuale ale părților (e.g., cauza *Ruxandra Trading SRL c. României*, hotărârea din 12 iulie 2007) (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1597 din 20 martie 2009).

3. Procedura specială de executare a hotărârilor instanțelor de contencios administrativ. Aplicabilitate. Obligațiile stabilite prin dispozitiv

(...) procedura specială prevăzută de art. 24-25 din Legea nr. 554/2004 este aplicabilă atunci când prin dispozitivul hotărârii judecătorești se instituie o obligație care presupune o anumită acțiune a autorității publice obligate – aceea de a emite un act administrativ sau de a efectua o operațiune administrativă.

Or, așa cum s-a arătat mai sus, sentința a cărei neexecutare în termen o invocă partea nu cuprinde o obligație care să se încadreze în prevederile art. 24 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, dispunând doar anularea raportului de evaluare pe anul 2007.

Anularea actului administrativ nelegal este o sancțiune juridică pe care a aplicat-o însăși instanța, potrivit art. 18 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, iar nu o obligație stabilită în sarcina autorității pârâte (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 4602 din 23 octombrie 2009, în RRDJ nr. 1/2010, pp. 81-83).

4. Hotărâre judecătorească prin care se admite o excepție de nelegalitate. Lipsa caracterului executoriu. Inaplicabilitatea art. 24 din Legea contenciosului administrativ

Rezultă din dispozițiile legale citate, care au caracter special și deci sunt de strictă interpretare, că aplicabilitatea acestora se rezumă la ipotezele expres prevăzute de textele legale în discuție, și anume: când prin hotărârea judecătorească irevocabilă s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ, respectiv a fost obligată o autoritate publică: a) să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ; b) să elibereze un alt înscris; c) să efectueze anumite operațiuni administrative.

Or, așa cum corect a reținut și instanța de fond, sentința a cărei executare se cere a fi îndeplinită sub sancțiunile prevăzute de textele legale sus-menționate, sentință prin care a fost admisă excepția de nelegalitate a art. 30 din H.G. nr. 268/2007, nu face parte din categoria celor prevăzute expres de dispozițiile legale citate, neavând caracter executoriu (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1821 din 25 martie 2011*).

5. Autoritate publică având caracter colegial. Aplicarea art. 24 din Legea nr. 554/2004

Înalta Curte nu poate reține apărările intimaților privind imposibilitatea aplicării sancțiunii prevăzute de lege conducătorului autorității căreia îi incumbă obligația de executare a hotărârii judecătorești irevocabile.

Faptul că, potrivit art. 13 din Titlul VII al Legii nr. 247/2005, Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor funcționează ca un organism colegial, voturile membrilor săi fiind egale, nu poate fi invocat ca argument pentru neexecutarea unei hotărâri judecătorești în termenul legal.

Art. 13 alin. (4) din Titlul VII al Legii nr. 247/2005 îi conferă Președintelui ANRP calitatea de conducător al lucrărilor Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor și în această calitate avea obligația legală de a organiza activitatea comisiei într-o asemenea manieră încât să asigure respectarea termenului de 30 de zile de la rămânerea irevocabilă a hotărârii. De asemenea, nu s-au prezentat dovezi din care să rezulte că autoritatea pârâtă, prin conducătorul său, a dispus măsurile necesare pentru executarea hotărârii judecătorești, dar ceilalți membri ai comisiei s-ar fi opus (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 5425 din 14 decembrie 2012*).



Repere ale jurisprudenței CEDO

1. Executarea – parte integrantă a procesului

În cauza *Șandor c. României*¹, Curtea de la Strasbourg a reținut că „executarea unei sentințe sau a unei decizii, indiferent de instanța care o pronunță, trebuie considerată ca făcând parte integrantă din proces, în sensul articolului 6 (1) din Convenție. Dreptul de acces la justiție ar fi iluzoriu dacă ordinea juridică internă a unui stat contractant ar permite ca o hotărâre definitivă și obligatorie să rămână fără efect în detrimentul unei părți”.

O hotărâre prin care se constată o încălcare antrenează, pentru statul pârât, obligația juridică de a pune capăt încălcării constatate și de a elimina consecințele acesteia, pentru a restabili, în măsura posibilului, situația anterioară acesteia. În cazul neexecutării, reclamantul poate suferi atât un prejudiciu material, cât și un prejudiciu moral, în special din cauza frustrării provocate de refuzul administrației de a executa sentința.

2. Neexecutarea hotărârii judecătorești. Consecințe. Prejudiciu material și moral

În cauza *Ruianu c. României*², Curtea a reamintit că dreptul la justiție garantat de art. 6 protejează în egală măsură și punerea în executare a hotărârilor judecătorești definitive și obligatorii, care, într-un stat ce respectă preeminența dreptului, nu pot rămâne fără efect în defavoarea uneia dintre părți. Totodată, a apreciat că reclamanții au suferit un „prejudiciu material determinat de neexecutarea hotărârilor în cauză și un prejudiciu moral constând în sentimentul profund de nedreptate datorat faptului că, timp de peste opt ani, în ciuda pronunțării unor hotărâri definitive și executorii, aceștia nu au beneficiat de protecția efectivă a drepturilor lor”.

¹ Cererea nr. 67289/01, hotărârea din 24 martie 2005; în același sens, a se vedea cauza *Immobiliare Saffi c. Italiei*, cererea nr. 22774/93, par. 63, CEDO 1999-V.

² Cererea nr. 34647/97, hotărârea din 17 iunie 2003, publicată în M. Of. nr. 1139 din 2 decembrie 2004; în același sens, mai recent, a se vedea cauza *Rădulescu c. României*, hotărârea din 28 iunie 2007, cauza *Grosu c. României*, hotărârea din 28 iunie 2007, nepublicate, www.csm1909.ro.

3. Hotărâre a instanței de contencios administrativ. Neexecutare. Culpă autorității publice

În cauza *SC Ruxandra Trading SRL c. României*¹, Curtea a recurs la jurisprudența sa anterioară, în sensul că protejarea efectivă a justițiabilului și restabilirea legalității implică obligația pentru administrație de a se adapta la o sentință sau o hotărâre pronunțată de cea mai înaltă instanță administrativă a statului în materie și a subliniat importanța deosebită pe care o are executarea hotărârilor judecătorești în contextul contenciosului administrativ (*Iera Moni Profitou Iliou Thiras c. Greciei*, nr. 32259/02 din 22 decembrie 2005). Cu toate acestea, dreptul la un tribunal nu poate obliga un stat să execute fiecare sentință cu caracter civil, oricare ar fi împrejurările (*Sanglier c. Franței*, nr. 50342/99 din 27 mai 2003).

Curtea a mai reținut că primăria este parte integrantă din administrația care constituie un element al statului de drept, interesul său identificându-se cu cel al unei bune administrări a justiției. Așadar, dacă administrația refuză sau omite să execute o hotărâre ori întârzie în executarea acesteia, garanțiile art. 6 de care a beneficiat justițiabilul în fața instanțelor judecătorești își pierd rațiunea de a fi.

Curtea a constatat că, în ciuda hotărârilor judecătorești favorabile societății reclamante, Primăria a continuat să se opună executării hotărârii din 8 iunie 2000, pe motiv că instanțele naționale nu interpretaseră corect dispozițiile dreptului intern aplicabile în materie și că hotărârea în cauză era neclară. A accepta acest argument ar echivala cu a admite că, în cazul în speță, administrația s-ar putea sustrage executării unei hotărâri judecătorești, invocând pur și simplu interpretarea incorectă a legii interne din partea instanțelor naționale, repunând astfel în discuție fondul cauzei (*mutatis mutandis, Ioannidou-Mouzaka c. Greciei*, nr. 75898/01 din 29 septembrie 2005). Or, acțiunile sau omisiunile administrației în urma unei hotărâri judecătorești nu pot avea drept consecință nici împiedicarea, nici, cu atât mai puțin, repunerea în discuție a fondului acestei hotărâri (*Immobiliare Saffi c. Italiei* [GC], nr. 22774/93, CEDO 1999-V).

De asemenea, Curtea a amintit că nu-i revine sarcina de a confirma sau a infirma conținutul unei hotărâri judecătorești interne, dar a remarcat

¹ Cererea nr. 28333/02, hotărârea din 12 iulie 2007, www.csm1909.ro.

faptul că, fie și presupunând că ar fi existat o divergență de interpretare la nivel intern în privința cadrului legal de reglementare a încheierii unui contract de concesiune, instanțele naționale au considerat, bazându-se pe dovezile prezentate de părți, că acest contract trebuia încheiat și că autorizația de construire trebuia eliberată societății reclamante. În consecință, pe baza principiului supremației dreptului într-o societate democratică, Curtea a considerat că hotărârea definitivă pronunțată de instanțele naționale prevalează și că autoritățile administrative erau obligate să se conformeze în întregime (*Pântea c. României*, nr. 5050/02 din 15 iunie 2006).

Deși Curtea a admis argumentele Guvernului, în sensul că existau circumstanțe care justificau neexecutarea în natură a unei obligații impuse de o hotărâre judecătorească definitivă, ea a considerat că statul nu se poate prevala de o atare justificare fără să fi informat în prealabil societatea reclamantă, prin intermediul unei hotărâri judecătorești, asupra imposibilității de a executa ca atare obligația inițială, mai ales când acționează în dublă calitate, de deținător al forței publice și de debtor al obligației (a se vedea *Costin c. României*, nr. 57810/00 din 26 mai 2005). Or, în prezenta cauză, instanțele naționale au considerat că autoritățile administrative erau obligate să execute hotărârea din 8 iunie 2000 și nu au constatat existența unei „imposibilități obiective” care ar putea justifica refuzul lor de a executa această hotărâre.

Curtea a constatat, de asemenea, că, deși prin hotărârea din 26 aprilie 2004, Consiliul general a pus terenul litigios la dispoziția Ambasadei Franței la București, această hotărâre a fost anulată în partea sa privind terenul în litigiu prin hotărârea definitivă din 11 septembrie 2006 și că Ambasada Franței nu se află în posesia terenului. În plus, așa cum reiese din informațiile oferite de Guvern, administrația municipiului București deține în prezent proprietatea și posesia terenului. În consecință, eventuala imunitate diplomatică a Ambasadei Franței nu ar putea împiedica, în speță, executarea hotărârii din 8 iunie 2000 [*a contrario*, *Manoilescu și Dobrescu c. României* (decizie), nr. 60861/00, CEDO 2005-VI].

Pe baza acestor elemente, Curtea a concluzionat că prin comportamentul autorităților naționale, în privința executării hotărârii din 8 iunie

2000, s-a adus atingere dreptului la un tribunal al societății reclamante așa cum este garantat de art. 6 alin. (1) din Convenție.

În privința încălcării art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, Curtea a amintit că, pentru a stabili dacă societatea reclamantă dispunea de un „bun” în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1, trebuie să cerceteze dacă hotărârea din 8 iunie 2000 a făcut să apară în capătul său de acuzare o creanță suficient stabilită pentru a fi exigibilă (a se vedea *Rafinările grecești Stran și Stratis Andreatis c. Greciei*, Hotărârea din 9 decembrie 1994, seria A nr. 301-B, p. 84).

Potrivit jurisprudenței CEDO, dreptul de a practica o activitate în baza unui contract de concesiune constituie un „bun” în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 (*Posti și Rahno c. Finlandei*, nr. 27824/95, CEDO 2002-VII).

Refuzând să se conformeze hotărârii din 8 iunie 2000, autoritățile naționale au privat societatea reclamantă de posibilitatea de a folosi terenul în cauză, fără a-i prezenta o justificare. Curtea a amintește că statele beneficiază de o marjă amplă de apreciere pentru a-și conduce politica de urbanism (*Gorraiz Lizarraga și alții c. Spaniei*, nr. 62543/00, CEDO 2004-III), dar, în acest caz, nu a avut loc nicio modificare a planurilor de urbanism și acest motiv nu a fost niciodată invocat de autoritățile administrative în fața instanțelor naționale pentru a justifica neexecutarea hotărârii. Presupunând chiar că un asemenea motiv ar putea justifica neexecutarea, Curtea a constatat că autoritățile nu au propus nicio măsură compensatorie societății reclamante pentru ca echilibrul just impus de art. 1 din Protocolul nr. 1 să nu fie întrerupt.



Comentarii

1. Art. 24 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 prevede că în situația în care, în urma admiterii acțiunii, autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, executarea hotărârii definitive se face de bunăvoie în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii.

2. În cadrul procedurii de executare pe care o reglementează art. 24 din Legea nr. 554/2004 nu poate fi pusă în discuție legalitatea sau temeinicia hotărârii judecătorești a cărei executare se solicită, instanța având de analizat numai dacă actele emise ori operațiunile efectuate de autoritatea publică se conformează obligațiilor impuse prin titlul executoriu și, în caz contrar, dacă neexecutarea hotărârii este efectul unei conduite culpabile.

3. Procedura specială de executare instituită de articolul menționat se aplică numai dacă prin dispozitivul hotărârii definitive autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, fiind vorba, așadar, de obligații de a face care nu pot fi aduse la îndeplinire decât de autoritatea publică, prin reprezentanții săi.

Hotărârile care cuprind alte obligații decât cele avute în vedere de art. 24 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, cum ar fi plata de despăgubiri, urmează procedura de executare silită reglementată de Codul de procedură civilă.

4. Trimiterile pe care art. 24 le face la Codul de procedură civilă nu modifică regimul executării hotărârilor pronunțate de instanțele de contencios administrativ în ceea ce privește obiectul procedurii speciale de executare, diferențele notabile fiind legate de cuantificarea penalităților de întârziere și de procedura propriu-zisă de stabilire a penalităților de întârziere și a despăgubirilor pentru neexecutare.

Procedura se declanșează la cererea creditorului, care poate acționa în cadrul termenului de prescripție a executării silite cu durata de 3 ani, conform art. 706 alin. (1) NCPC, începând să curgă de la data stabilită în hotărâre pentru executarea acesteia sau, în lipsa unei astfel de dispoziții, în 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii.

Prin încheiere definitivă, dată cu citarea părților, instanța de executare aplică conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, care se face venit la bugetul de stat, iar reclamantului îi acordă penalități, în condițiile art. 906 NCPC. Penalitățile nu au doar scopul reparării prejudiciului suferit prin întârziere, ci sunt concepute ca un veritabil mijloc de constrângere pentru obținerea executării hotărârii.

Deși trimiterea este făcută la întregul articol 906, normele din Codul de procedură civilă urmează a fi interpretate și aplicate prin prisma

art. 28 din Legea nr. 554/2004, în măsura în care nu sunt incompatibile cu raporturile juridice administrative. Privite din această perspectivă, din întregul conținut al art. 906 NCPC se integrează în contextul reglementării speciale cuprinse în art. 24 din Legea contenciosului administrativ numai alin. (2) și (3), referitoare la cuantumul penalităților. Nu sunt aplicabile prevederile art. 906 alin. (1), fiind incompatibile cu termenele prevăzute în art. 24 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ, și prevederile art. 906 alin. (4), pentru că sunt dublate de normele speciale cuprinse în art. 24 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ.

În temeiul acestei din urmă dispoziții, dacă, în termen de 3 luni de la data comunicării încheierii de aplicare a amenzii și de acordare a penalităților, debitorul nu execută obligația prevăzută în titlul executoriu, instanța de executare, la cererea creditorului, va fixa suma definitivă ce se va datora statului și suma ce i se va datora lui cu titlu de penalități, prin hotărâre dată cu citarea părților.

Totodată, prin aceeași hotărâre, instanța va stabili, în condițiile art. 892 NCPC, despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligației.

În aplicarea art. 892 NCPC, dacă în titlul executoriu nu s-a stabilit suma ce urmează a fi plătită ca echivalent al despăgubirilor datorate în cazul neexecutării obligației de a face care implică faptul personal al debitorului, instanța de executare, la cererea creditorului, va stabili această sumă prin hotărâre dată cu citarea părților, în termen scurt. În toate cazurile, la cererea creditorului, instanța va avea în vedere și prejudiciile ocazionate prin neexecutarea de bunăvoie a obligației, înainte ca aceasta să devină imposibil de executat.

Art. 892 alin. (2) prevede că hotărârea este executorie și este supusă numai apelului, dar în ceea ce privește calea de atac, se pune problema incompatibilității cu specificul procedurii contenciosului administrativ, în care s-a menținut regula potrivit căreia hotărârile pronunțate în primă instanță nu pot fi atacate cu apel, fiind susceptibile numai de recurs.

Art. 24 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 conferă instanței de executare o serie de atribuții pe care trebuie să le exercite din oficiu, în sensul că, în lipsa cererii creditorului, după împlinirea termenului prevăzut la alin. (4), compartimentul executări civile al instanței de executare va solicita autorității publice relații referitoare la executarea

obligației cuprinse în titlul executoriu și, în cazul în care obligația nu a fost integral executată, instanța de executare va fixa suma definitivă ce se va datora statului prin hotărâre dată cu citarea părților.

5. Pornind de la premisa că executarea este o parte integrantă a procesului, în sensul art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, ținând seama de principiul instituit prin art. 20 din Constituția României, și în această materie normele interne trebuie interpretate și aplicate într-un sens în care să concorde cu pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care țara noastră este parte.

Art. 25. Instanța de executare

(1) Instanța de executare, care în materia contenciosului administrativ este, potrivit art. 2 alin. (1) lit. Ț), instanța care a soluționat fondul litigiului de contencios administrativ, aplică, respectiv acordă sancțiunea și penalitățile prevăzute la art. 24 alin. (3), fără a fi nevoie de învestirea cu formulă executorie și de încuviințarea executării silite de către executorul judecătoresc.

(2) Cererile prevăzute la art. 24 alin. (3) și (4) se judecă în camera de consiliu, de urgență și sunt scutite de taxa judiciară de timbru.

(3) Hotărârea pronunțată în condițiile art. 24 alin. (4) este supusă numai apelului în termen de 5 zile de la comunicare. Dacă hotărârea a fost pronunțată de curtea de apel ea va fi supusă recursului, în același termen.

(4) Prevederile alin. (1)-(3) se aplică, în mod corespunzător, și pentru punerea în executare a hotărârilor de contencios administrativ date pentru soluționarea litigiilor ce au avut ca obiect contracte administrative.



Jurisprudență

1. Contestație la executare. Instanța competentă. Interpretarea art. 2 alin. (1) lit. Ț) [în prezent lit. Ț) din Legea contenciosului administrativ]

Art. 2 alin. (1) lit. Ț) din Legea nr. 554/2004 explică semnificația termenului de „instanță de executare” la care se referă art. 25 din Legea nr. 554/2004 și care privește sancțiunile și despăgubirile prevăzute de art. 24 alin. (2) din același act normativ, care se acordă de aceasta la cererea reclamantului.

Executării silite propriu-zise, chiar dacă este vorba de o hotărâre a instanței de contencios administrativ, i se aplică prevederile Codului de procedură civilă, la care face trimitere art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

Dacă obiectul cauzei constă într-o contestație la executare formulată în temeiul art. 399-404 C. pr. civ., nefiind solicitată aplicarea unor sancțiuni prevăzute de art. 24 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, competența soluționării ei revine Judecătoriei Târgoviște (*Trib. Dâmbovița, s. com. cont. adm., sent. nr. 537 din 16 aprilie 2007*).

2. Hotărâre prin care se instituie obligația de plată a unei sume de bani. Instanța de executare

(...) Curtea constată că, în pofida caracterului lacunar al art. 22, toate hotărârile judecătorești prin care se instituie obligația de plată a unor sume de bani – cu titlu de despăgubiri, compensații, penalități ori cheltuieli de judecată – se învestesc cu formulă executorie și se execută silit potrivit dreptului comun, în timp ce procedura reglementată în art. 24-25 se aplică exclusiv în cazul hotărârilor judecătorești prin care autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze o operațiune administrativă.

De vreme ce art. 25 din Legea nr. 554/2004, în care se regăsesc norme privind procedura propriu-zisă de soluționare a cererilor ce se încadrează în obiectul de reglementare al art. 24, poartă denumirea marginală „Instanța de executare”, definiția legală pe care art. 2 alin. (1) lit. Ț) din Legea nr. 554/2004 o oferă noțiunii de „instanță de executare” nu poate fi circumscrisă decât acestei proceduri speciale.

Pentru celelalte situații avute în vedere de art. 22 din Legea nr. 554/2004, potrivit precizărilor făcute anterior, normele de drept comun în materia executării silite își păstrează pe deplin aplicabilitatea, inclusiv în ceea ce privește instanța de executare competentă.

Având în vedere toate considerentele expuse, în temeiul art. 22 alin. (5) C. pr. civ., Înalta Curte va stabili competența Judecătoriei Sectorului 1, instanță de executare potrivit art. 373¹ C. pr. civ. (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 4496 din 30 septembrie 2011, în RRDJ nr. 1/2012, pp. 121-123*).

Comentarii

Instanța de executare competentă să aplice măsurile prevăzute de art. 25 din Legea contenciosului administrativ este definită de art. 2 alin. (1) lit. Ț) din Lege ca fiind instanța care a soluționat fondul litigiului de contencios administrativ (tribunalul sau, după caz, curtea de apel competentă să judece cauza în primă instanță). Legea nr. 554/2004 derogă, în această privință, de la normele de drept comun ale Codului de procedură civilă, unde, în art. 651 alin. (1), se prevede că instanța de executare este judecătoria în a cărei circumscripție se află, la data sesizării organului de executare, domiciliul sau, după caz, sediul debitorului, în afara cazurilor în care legea dispune altfel.

Executarea silită a hotărârilor care cuprind alte obligații decât cele avute în vedere de art. 24 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, cum ar fi obligațiile de a da – plata de despăgubiri, penalități, cheltuieli de judecată –, urmează procedura de executare silită reglementată de Codul de procedură civilă. În acest context, instanța de executare este cea prevăzută în art. 651 alin. (1) NCPC.

În condițiile în care singura cale de atac de reformare reglementată în Legea nr. 554/2004 era recursul (art. 14-15, pentru procedura de suspendare a executării actului administrativ, art. 20, pentru hotărârile de fond), din perspectiva exigențelor de coerență legislativă apare ca fiind neinspirată opțiunea instituirii căii de atac a apelului pentru hotărârea pronunțată în condițiile art. 24 alin. (4), conform prevederilor art. 25 alin. (3), astfel cum au fost modificate prin Legea nr. 138/2014 pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe. De vreme ce pentru hotărârea de fond, ce poate constitui titlu executoriu, art. 20 din Legea nr. 554/2004 reglementează, drept singura cale de atac de reformare, recursul, supus unor reguli mai restrictive, nu există argumente logice pentru care o hotărâre intervenită în cadrul procedurii de executare să fie supusă căii devolutive a apelului.

Art. 26. Acțiunea în regres

Conducătorul autorității publice se poate îndrepta cu acțiune împotriva celor vinovați de neexecutarea hotărârii, potrivit dreptului comun. În cazul în care cei vinovați sunt demnitari sau funcționari publici, se aplică reglementările speciale.

**Legislație****◆ Sumar**

1. Legea nr. 188/1999: art. 84-85; 2. Legea nr. 115/1999: art. 5;
3. Codul muncii: art. 254-259.

◆ Extrase

1. Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici (republicată în M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007)

~ *art. 84* – Răspunderea civilă a funcționarului public se angajează:

a) pentru pagubele produse cu vinovăție patrimoniului autorității sau instituției publice în care funcționează;

b) pentru nerestituirea în termenul legal a sumelor ce i s-au acordat necuvenit;

c) pentru daunele plătite de autoritatea sau instituția publică, în calitate de comitent, unor terțe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile.

~ *art. 85* – (1) Repararea pagubelor aduse autorității sau instituției publice în situațiile prevăzute la art. 84 lit. a) și b) se dispune prin emiterea de către conducătorul autorității sau instituției publice a unui ordin sau a unei dispoziții de imputare, în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei, sau, după caz, prin asumarea unui angajament de plată, iar în situația prevăzută la lit. c) a aceluiași articol, pe baza hotărârii judecătorești definitive și irevocabile.

(2) Împotriva ordinului sau dispoziției de imputare funcționarul public în cauză se poate adresa instanței de contencios administrativ.

(2¹) Ordinul sau dispoziția de imputare rămasă definitivă ca urmare a neintroducerii ori respingerii acțiunii la instanța de contencios administrativ constituie titlu executoriu.

(3) Dreptul conducătorului autorității sau instituției publice de a emite ordinul sau dispoziția de imputare se prescrie în termen de 3 ani de la data producerii pagubei.

2. Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială (republicată în M. Of. nr. 200 din 23 martie 2007)

~ art. 5 – Pe lângă răspunderea politică, membrii Guvernului pot răspunde și civil, contravențional, disciplinar sau penal, după caz, potrivit dreptului comun din aceste materii, în măsura în care prezenta lege nu cuprinde dispoziții derogatorii.

3. Codul muncii (republicat în M. Of. nr. 345 din 18 mai 2011)

~ art. 254 – (1) Salariații răspund patrimonial, în temeiul normelor și principiilor răspunderii civile contractuale, pentru pagubele materiale produse angajatorului din vina și în legătură cu munca lor.

(2) Salariații nu răspund de pagubele provocate de forța majoră sau de alte cauze neprevăzute care nu puteau fi înlăturate și nici de pagubele care se încadrează în riscul normal al serviciului.

(3) În situația în care angajatorul constată că salariatul său a provocat o pagubă din vina și în legătură cu munca sa, va putea solicita salariatului, printr-o notă de constatare și evaluare a pagubei, recuperarea contravalorii acesteia, prin acordul părților, într-un termen care nu va putea fi mai mic de 30 de zile de la data comunicării.

(4) Contravaloarea pagubei recuperate prin acordul părților, conform alin. (3), nu poate fi mai mare decât echivalentul a 5 salarii minime brute pe economie.

~ art. 255 – (1) Când paguba a fost produsă de mai mulți salariați, cuantumul răspunderii fiecăruia se stabilește în raport cu măsura în care a contribuit la producerea ei.

(2) Dacă măsura în care s-a contribuit la producerea pagubei nu poate fi determinată, răspunderea fiecăruia se stabilește proporțional cu salariul său net de la data constatării pagubei și, atunci când este cazul, și în funcție de timpul efectiv lucrat de la ultimul său inventar.

~ art. 256 – (1) Salariatul care a încasat de la angajator o sumă nedatorată este obligat să o restituie.

(2) Dacă salariatul a primit bunuri care nu i se cuveneau și care nu mai pot fi restituite în natură sau dacă acestuia i s-au prestat servicii la care nu era îndreptățit, este obligat să suporte contravaloarea lor. Contravaloarea

bunurilor sau serviciilor în cauză se stabilește potrivit valorii acestora de la data plății.

~ art. 257 – (1) Suma stabilită pentru acoperirea daunelor se reține în rate lunare din drepturile salariale care se cuvin persoanei în cauză din partea angajatorului la care este încadrată în muncă.

(2) Ratele nu pot fi mai mari de o treime din salariul lunar net, fără a putea depăși împreună cu celelalte rețineri pe care le-ar avea cel în cauză jumătate din salariul respectiv.

~ art. 258 – (1) În cazul în care contractul individual de muncă închează înainte ca salariatul să îl fi despăgubit pe angajator și cel în cauză se încadrează la un alt angajator ori devine funcționar public, reținerile din salariu se fac de către noul angajator sau noua instituție ori autoritate publică, după caz, pe baza titlului executoriu transmis în acest scop de către angajatorul păgubit.

(2) Dacă persoana în cauză nu s-a încadrat în muncă la un alt angajator, în temeiul unui contract individual de muncă ori ca funcționar public, acoperirea daunei se va face prin urmărirea bunurilor sale, în condițiile Codului de procedură civilă.

~ art. 259 – În cazul în care acoperirea prejudiciului prin rețineri lunare din salariu nu se poate face într-un termen de maximum 3 ani de la data la care s-a efectuat prima rată de rețineri, angajatorul se poate adresa executorului judecătoresc în condițiile Codului de procedură civilă.



Jurisprudență

Angajarea răspunderii patrimoniale a funcționarului public pentru prejudiciul produs prin neexecutarea culpabilă a unor hotărâri judecătorești. Procedura aplicabilă

Prejudiciul a cărui acoperire se solicită rezidă în sumele plătite către două persoane reintegrate în muncă prin hotărâri judecătorești irevocabile – drepturi salariale, contravaloarea tichetelor de masă, contribuții aferente drepturilor salariale și cheltuieli de judecată și de executare silită –, iar potrivit susținerilor recurente-reclamante, intimatul-pârât este autorul faptelor culpabile cauzatoare de prejudicii, constând în îndeplinirea defectuoasă a atribuțiilor de numire și destituire în funcții și nepunerea în aplicare a unor hotărâri judecătorești executorii de drept.

În acest context factual, instanța de control judiciar împărtășește concluzia la care a ajuns judecătorul fondului, în sensul că raportul juridic dedus judecății se încadrează în prevederile art. 84 lit. a) din Legea nr. 188/1999, astfel că repararea pagubelor se dispune prin emiterea unui ordin sau dispoziții de imputare sau, după caz, prin asumarea unui angajament de plată, în condițiile tezei I a art. 85 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, iar nu printr-o acțiune în despăgubire adresată direct instanței de judecată.

Această soluție se regăsește în jurisprudența Înaltei Curți, în care s-a reținut că, în condițiile în care nu s-a emis un ordin sau o dispoziție de imputare în sarcina funcționarului public de către conducătorul autorității sau instituției publice în care funcționarul își desfășoară activitatea, acțiunea prin care se solicită angajarea răspunderii acestuia în temeiul art. 998-999 C. civ. anterior este inadmisibilă (ex., decizia nr. 4643 din 11 octombrie 2011) (ICJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3358 din 29 iunie 2012).



Comentarii

Calea procesuală care trebuie urmată pentru angajarea răspunderii patrimoniale a celor vinovați de neexecutarea hotărârii depinde de natura raporturilor juridice în care aceste persoane se află cu autoritatea publică, fiind supusă, după caz, normelor de drept comun, normelor de drept al funcției publice sau normelor de drept al muncii.

CAPITOLUL IV DISPOZIȚII TRANZITORII ȘI FINALE

Art. 27. Judecarea cauzelor aflate pe rol

Cauzele aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a prezentei legi vor continua să se judece potrivit legii aplicabile în momentul sesizării instanței.



Legislație

◆ **Sumar**

1. Codul de procedură civilă: art. 24-27; 2. Legea nr. 76/2012: art. 3.

◆ **Extrase**

1. Codul de procedură civilă (republicat în M. Of. nr. 247 din 10 aprilie 2015)

~ art. 24. *Legea aplicabilă proceselor noi*

Dispozițiile legii noi de procedură se aplică numai proceselor și executărilor silite începute după intrarea acesteia în vigoare.

~ art. 25. *Legea aplicabilă proceselor în curs*

(1) Procesele în curs de judecată, precum și executările silite începute sub legea veche rămân supuse acelei legi.

(2) Procesele în curs de judecată la data schimbării competenței instanțelor legal investite vor continua să fie judecate de acele instanțe, potrivit legii sub care au început. În caz de trimitere spre rejudecare, dispozițiile legale privitoare la competență, în vigoare la data când a început procesul, rămân aplicabile.

(3) În cazul în care instanța investită este desființată, dosarele se vor trimite din oficiu instanței competente potrivit legii noi. Dispozițiile alin. (1) rămân aplicabile.

~ art. 26. *Legea aplicabilă mijloacelor de probă*

(1) Legea care guvernează condițiile de admisibilitate și puterea doveditoare a probelor preconstituite și a prezumțiilor legale este cea în vigoare la data producerii ori, după caz, a săvârșirii faptelor juridice care fac obiectul probațiunii.

(2) Administrarea probelor se face potrivit legii în vigoare la data administrării lor.

~ art. 27. *Legea aplicabilă hotărârilor*

Hotărârile rămân supuse căilor de atac, motivelor și termenelor prevăzute de legea sub care a început procesul.

2. Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012)

~ art. 3 – (1) Dispozițiile Codului de procedură civilă se aplică numai proceselor și executărilor silite începute după intrarea acestuia în vigoare.

(2) Procesele începute prin cereri depuse, în condițiile legii, la poștă, unități militare sau locuri de deținere înainte de data intrării în vigoare a Codului de procedură civilă rămân supuse legii vechi, chiar dacă sunt înregistrate la instanță după această dată.



Jurisprudență

Act administrativ cu caracter normativ. Acțiune în anulare. Legea aplicabilă

Prin cererea de chemare în judecată a fost atacată, pe cale de acțiune directă în contencios administrativ, H.G. nr. 1188/2001, act administrativ având caracter normativ, ce reglementează normele metodologice de recalculare a pensiilor militare de stat.

Acțiunea a fost înregistrată la instanța de fond la data de 24 noiembrie 2005, fiind supusă prevederilor Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, intrată în vigoare la data de 6 ianuarie 2005.

Potrivit normei tranzitorii cuprinse în art. 27 din Legea nr. 554/2004, numai cauzele aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a acestei legi urmau să se judece în continuare potrivit legii anterioare, aplicabile la momentul sesizării instanței.

Prin urmare, faptul că H.G. nr. 1188/2001 este anterioară Legii nr. 554/2004 nu înlătură aplicarea actului normativ menționat în cauza de față (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 3398 de la 13 octombrie 2006, nepublicată*).



Comentarii

La data apariției Legii nr. 554/2004, norma tranzitorie cuprinsă în art. 27, în sensul că pricinile aflate pe rol la data intrării în vigoare a legii noi vor continua să se judece potrivit legii aplicabile în momentul sesizării instanței, constituia o derogare de la regula de drept comun prevăzută în art. 725 alin. (1) C. pr. civ. 1865, expresie a principiului aplicării imediate a normelor de procedură civilă.

În momentul de față, prevederile art. 27 din Legea nr. 554/2004 se înscriu în mod coerent în cadrul general al materiei procesual civile, pentru că noul Cod de procedură civilă a modificat radical filosofia aplicării în timp a legii de procedură, prevăzând, în art. 24-27, o serie de reguli menite să asigure părților previzibilitatea regulilor după care se va desfășura procesul, potrivit reprezentării pe care o au asupra cadrului normativ în momentul declanșării procedurii.

Faptul că un act administrativ dedus judecății după intrarea în vigoare a Legii nr. 554/2004 a fost emis sau adoptat anterior acestei date nu înlătură, așadar, aplicarea noii legi a contenciosului administrativ în ceea ce privește regularitatea sesizării instanței și procedura de judecată.

Aspectele de drept material legate de validitatea actului administrativ atacat rămân însă supuse legii în vigoare la data emiterii sau adoptării lui, lege în executarea căreia a fost emis sau adoptat, conform adagiului *tempus regit actum*.

În mod corespunzător, dacă este dedus judecății refuzul nejustificat de rezolvare a unei cereri, temeiurile pe care autoritatea tinde să-și justifice refuzul trebuie analizate prin prisma condițiilor impuse de legea în vigoare la data înregistrării cererii petiționarului, care avea o așteptare legitimă ca solicitarea să-i fie rezolvată, dacă erau îndeplinite toate cerințele legale.

În caz de conflict temporal al normelor de drept material, prevederile legii vechi se aplică, de asemenea, faptelor juridice în curs de a-și produce efectele, precum și efectelor viitoare ale faptelor juridice trecute, pentru că o situație juridică este aptă să producă acele efecte prevăzute de legea în vigoare la data producerii ei.

Art. 28. Completarea cu dreptul comun

(1) Dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile Codului civil și cu cele ale Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte.

(2) Instanța de contencios administrativ nu poate suspenda judecarea pricinii când s-a început urmărirea penală pentru o infracțiune săvârșită în legătură cu actul administrativ atacat, dacă reclamantul - persoană vătămată - stăruie în continuarea judecării pricinii.

(3) Acțiunile introduse de persoanele de drept public și de orice autoritate publică, în apărarea unui interes public, precum și cele introduse împotriva actelor administrative normative nu mai pot fi retrase, cu excepția situației în care sunt formulate și pentru apărarea drepturilor sau intereselor legitime de care pot dispune persoanele fizice sau juridice de drept privat.

**Decizii ale Curții Constituționale**

1. Verificarea compatibilității normelor Codului de procedură civilă cu raporturile de drept administrativ. Act de justiție

Prin *Decizia nr. 673 din 10 octombrie 2006, publicată în Monitorul Oficial nr. 937 din 20 noiembrie 2006*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 14 alin. (1) și (4), art. 15 și art. 28 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

În ceea ce privește critica de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, Curtea Constituțională a constatat că, potrivit regulii generale, normele legilor speciale se completează cu normele dreptului comun, însă compatibilitatea dispozițiilor Legii contenciosului administrativ cu dreptul comun procesual se stabilește, potrivit textului de lege criticat, de către instanță, cu prilejul soluționării excepțiilor, în măsura în care normele Codului de procedură civilă nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de autoritate dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte, precum și cu procedura reglementată prin prezenta lege. Ca atare, numai judecătorul, în calitate de suveran al actului de justiție, poate decide asupra acestui aspect, care nu se constituie, așadar, într-un motiv de neconstituționalitate.

În consecință, nu se poate reține încalcarea, prin textele de lege criticate, a art. 15 alin. (1), art. 16 alin. (1) și (2), art. 21 alin. (1), (2) și (3), art. 53, art. 124 alin. (1) și (2) și art. 129 din Constituție și nici a art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

2. Accesul liber la justiție. Cerința de precizie a legii

Prin *Decizia nr. 1186 din 13 decembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial nr. 62 din 28 ianuarie 2008*, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 7 alin. (1) și (5) și ale art. 28 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Cu privire la dispozițiile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, autorul excepției a susținut că ar îngreuna accesul liber la justiție, întrucât nu stabilesc cu precizie condițiile și termenele în care justițiabilii își pot exercita drepturile lor procesuale. Sub acest aspect, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat în jurisprudența sa că „individul trebuie să fie în măsură să prevadă consecințele ce pot decurge dintr-un act determinat”, însă „asemenea consecințe nu au nevoie să fie previzibile cu o certitudine absolută. O atare certitudine (absolută), oricât de dorită ar fi, este imposibil de realizat și, mai mult, poate da naștere la o rigiditate excesivă a reglementării” (cauza *Rekvenyi c. Ungariei*, 1999).

Curtea Constituțională a reținut că norma criticată oferă sistemului contenciosului administrativ reglementat de Legea nr. 554/2004 acea flexibilitate necesară soluționării în condițiile legii și sub toate aspectele a tuturor situațiilor ce intră sub incidența sa. Prin aplicarea acestui text de lege nu se poate susține că este nesocotit rolul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării. Codul de procedură civilă reprezintă legea generală care complinește posibilele carențe de reglementare nu doar în materia contenciosului administrativ, ci în multe alte domenii reglementate de legi speciale. Posibilitatea judecătorului de a aprecia în ce măsură este necesară aplicarea anumitor prevederi procesual civile în cadrul unui litigiu de contencios administrativ nu îi conferă acestuia atribuții specifice puterii legiuitoare, ci reprezintă o materializare a principiilor consacrate de art. 124 alin. (1) și (3) din Constituție, potrivit cărora justiția se înfăptuiește în numele legii, iar judecătorii sunt independenți și se supun numai legii.



Doctrină

1. „Dintru început, alăturându-ne și opiniei instanței supreme, acceptând, fără rezerve, admisibilitatea intervenției voluntare accesorii a unui terț în contenciosul administrativ, considerăm, categoric, că o astfel de «cerere» de intervenție nu se supune «canoanelor» procedurii prealabile administrative –

discutabilă, de altfel, în întregul ei, ca «procedură obligatorie» –, întrucât, pe de o parte, atât art. 109 alin. (2) C. pr. civ., cât și art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 se referă la o cerere de chemare în judecată, introductivă de instanță, iar, pe de alta, «cererea» de intervenție voluntară accesorie nu este, în sensul propriu al sintagmei, o adevărată cerere de chemare în judecată, ci o simplă cerere de alăturare în sprijinul apărării uneia dintre părți. Tocmai din acest motiv, prin abatere esențială de la procedura comună de judecată, în două sau trei trepte de jurisdicție – judecata în fond, judecata în apel, judecata în recurs –, intervenția accesorie se poate face, potrivit art. 51 C. pr. civ., «chiar înaintea instanței de recurs» (s.n.), *a fortiori*, deci și înaintea instanței de apel, ea neputând fi considerată, în sensul art. 294 alin. (1) C. pr. civ., o «cerere nouă».

(...)

Și totuși, cererea de intervenție principală, atunci când ea este făcută în contenciosul administrativ, trebuie să parcurgă procedura prealabilă de «recurs administrativ», grațios sau/și ierarhic? Răspunsul primit de la instanța supremă a fost afirmativ” (I. Deleanu, *Comentariu la decizia nr. 1895/2007 a ICCJ, s. cont. adm. fisc., în RRDJ nr. 1/2009, pp. 61-65*).

2. „Probabil că prima problemă ce ar trebui ridicată – în teorie ori în fața instanței de judecată – este aceea de a ști *Care este interesul unui particular de a recurge la procedura ordonanței președințiale pentru a obține suspendarea unui act administrativ, atunci când are la dispoziție prevederile art. 14-15 din Legea contenciosului administrativ?*

Dincolo de posibila ignoranță a unor justițiabili, credem că cel puțin un caz trebuie evidențiat: acela când procedura specială de contencios administrativ, dat fiind că se judecă întotdeauna *cu citarea părților*, nu este suficient de urgentă pentru a sigura accesul efectiv la justiție al particularului” (O. Podaru, *Este admisibilă o cerere de ordonanță președințială întemeiată pe dispozițiile art. 581 și urm. C. pr. civ. într-un litigiu de contencios administrativ?*, în C. Jud. nr. 6/2009, pp. 334-337).

3. „În opinia noastră, contractul de tranzacție, având ca finalitate terminarea unui proces existent, este compatibil cu orice proces a cărui procedură de judecată este dominată de principiul disponibilității. Chiar dacă acest principiu vizează prioritar litigiile civile, fiind specific procedurii de judecată consacrate prin Codul de procedură civilă, totuși, el este compatibil și cu litigiile de altă natură, inclusiv cele de contencios administrativ, a căror derulare judiciară este guvernată de aceste norme procedurale.

Este firesc să fie așa, deoarece tranzacția este un contract judiciar propriu-zis ce privește fondul litigiului și, ca urmare, un astfel de contract este susceptibil de a fi perfectat în toate cazurile când litigiul are ca obiect un drept aparținând reclamantului și a cărui existență este contestată de pârât sau a cărui exercitare este împiedicată de acesta sau care a fost vătămat în diverse moduri, inclusiv printr-un act administrativ ilegal (...).

Principiul disponibilității este, după părerea noastră, perfect compatibil cu raportul de autoritate dintre organul de stat emitent al actului administrativ contestat în justiție și persoana sau persoanele vătămate prin acel act. Într-adevăr, titularul dreptului vătămat prin emiterea actului administrativ nu poate fi împiedicat să renunțe la judecata acțiunii în contencios administrativ pe care el însuși a promovat-o în vederea protejării aceluia drept. Atunci când litigiul de contencios administrativ comportă introducerea în proces, alături de organul emitent al actului administrativ atacat, și a beneficiarului aceluia act, (...) tranzacția se va putea încheia valabil între reclamant și beneficiarul aceluia act administrativ. În opinia noastră, niciodată nu se va putea încheia o tranzacție între reclamant și organul emitent al actului administrativ, de vreme ce obiectul acțiunii în contencios îl constituie tocmai anularea actului administrativ nelegal emis, căci legalitatea unui act administrativ nu poate fi negociată de persoana vătămată prin acel act și organul emitent. Nimic nu se opune însă ca tranzacția să fie realizată între reclamant și beneficiarul actului administrativ contestat, deoarece înlăturarea consecințelor vătămării dreptului reclamantului prin actul administrativ atacat de acesta în justiție se poate realiza și prin alte mijloace decât prin anularea judecătorească a aceluia act (...).

În alți termeni, instanța de judecată nu-i poate refuza titularului unui drept vătămat prin emiterea unui act administrativ nelegal alternativa înlăturării consecințelor păgubitoare generate de actul administrativ nelegal prin alte mijloace legalmente admise decât anularea aceluia act” (*M.M. Costin, C.M. Costin, Compatibilitatea contractului de tranzacție cu litigiile de contencios administrativ, în RDC nr. 12/2006, pp. 110-118*).



Jurisprudență

1. Compatibilitatea aplicării normelor de procedură civilă în contencios administrativ. Limite. Obiectul reglementării

Potrivit art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre

autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte, precum și cu procedura reglementată de această lege.

Norma de trimitere enunțată anterior nu poate avea însă ca obiect decât acele dispoziții procedurale pentru care nu este prevăzută nicio reglementare specială în Legea contenciosului administrativ, în baza căreia a fost sesizată instanța.

În consecință, cererea de ordonanță președințială formulată de intimată este inadmisibilă, pentru că măsura provizorie de suspendare a executării unui act administrativ nu poate fi soluționată într-o altă procedură judiciară decât cea reglementată în Legea nr. 554/2004, ca lege aplicabilă pentru fondul pricinii (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 627 din 1 februarie 2007, nepublicată*).

2. Compatibilitatea normelor de procedură civilă cu procedura contenciosului administrativ. Aplicarea art. 114¹ C. pr. civ. 1865

Din actele de procedură efectuate în dosarul de fond rezultă că acțiunea a fost înregistrată la data de 20 octombrie 2009, primul termen a fost fixat pentru data de 23 octombrie 2009, când a și fost pronunțată sentința, iar citația și copia cererii de chemare în judecată au fost transmise pârâtului, prin fax, la data de 20 octombrie 2009.

Într-adevăr, aceste date nu se înscriu în prevederile art. 114¹ alin. (3) C. pr. civ., potrivit cărora, în procesele urgente, primul termen de judecată va fi stabilit astfel încât, de la data primirii citației, pârâtul să aibă la dispoziție cel puțin 5 zile pentru a-și pregăti apărarea.

În materia contenciosului administrativ, normele de drept comun cuprinse în Codul de procedură civilă devin însă aplicabile numai în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte.

În temeiul art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, compatibilitatea aplicării normelor de procedură civilă se stabilește de instanță, cu prilejul soluționării cauzei.

Dreptul de apreciere conferit judecătorului contenciosului administrativ prin prevederea legală menționată asigură mecanismului conten-

ciosului administrativ flexibilitatea necesară soluționării, în condițiile legii și sub toate aspectele, a tuturor situațiilor ce intră sub incidența Legii nr. 554/2004, ținând seama de particularitățile fiecărui caz, normele procesual civile urmând a fi interpretate prin prisma unor criterii de rezonabilitate, care să asigure respectarea dreptului la un proces echitabil cu tot ce presupune acesta.

Or, în speță, obiectul actului administrativ dedus judecății și împrejurarea că acesta urma a-și produce efectele la expirarea termenului de preaviz de 15 zile lucrătoare începând cu data de 12 octombrie 2009 au constituit motive rezonabile care au justificat soluționarea cauzei în termenul fixat de instanța de fond, înlăturând incidența prevederilor art. 114¹ alin. (3) C. pr. civ. și, în consecință, a art. 105 alin. (2) C. pr. civ. (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2558 din 14 mai 2010, în RRDJ nr. 2/2010, pp. 118-124).

3. Suspendarea facultativă a judecării cauzei

Potrivit art. 28 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, „instanța de contencios administrativ nu poate suspenda judecarea pricinii când s-a început urmărirea penală pentru o infracțiune săvârșită în legătură cu actul administrativ atacat, dacă reclamantul – persoană vătămată – stăruie în continuarea judecării pricinii”.

Textul legal citat instituie o excepție de la regula consacrată de art. 244 pct. 2 C. pr. civ. [art. 413 alin. (1) pct. 2 NCPC – n.n.], în sensul că, în situația în care reclamantul, în calitate de persoană vătămată, stăruie în continuarea judecării pricinii, instanța de contencios administrativ nu poate da curs cererii de suspendare a judecării în ipoteza în care s-a început urmărirea penală pentru o infracțiune săvârșită în legătură cu actul administrativ atacat.

Cu alte cuvinte, în materia contenciosului administrativ devine aplicabilă o excepție de la regula „penalul ține în loc civilul”, cu precizarea că litigiile din această materie pot fi incluse în sfera largă a noțiunii de „proces civil”.

Prin urmare, s-a dat prioritate principiului disponibilității părții, dar și principiului celerității jurisdicționale. În condițiile în care reclamantul insistă în soluționarea cauzei, deși exista posibilitatea suspendării judecării la cererea părții adverse și erau întrunite toate cerințele art. 244 alin. (1)

pct. 2 C. pr. civ., legiuitorul a acordat preferință acestor principii. Pe acest aspect, s-au avut în vedere următoarele argumente: caracterul executoriu al actului administrativ supus controlului de legalitate al instanței și, în consecință, posibilitatea producerii efectelor în diferite ramuri de drept; faptul că vătămarea drepturilor ocrotite de lege sau a intereselor legitime ale reclamantului determină necesitatea judecării cu celeritate a cauzei; în acest context, cel care promovează acțiunea la instanța de contencios administrativ are interes în soluționarea urgentă a litigiului, pentru a se determina existența sau nu a nelegalității actului contestat (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 2426 din 29 aprilie 2011, nepublicată*).

4. Intervenția terțului în proces. Condiții specifice contenciosului administrativ. Intervenție principală. Intervenție accesorie

Prin intervenția principală, terțul urmărește realizarea unui drept al său, intervenind într-un proces deja început, fără a fi exonerat de îndeplinirea condițiilor specifice în raport cu natura litigiului, astfel încât este obligat să îndeplinească procedura prealabilă potrivit art. 7 din Legea nr. 554/2004.

Intervenția accesorie are însă un scop limitat, cuprinzând numai apărări în sprijinul unei părți, astfel încât nu este supusă rigorilor prevăzute de art. 7 din Legea nr. 554/2004 pentru exercitarea acțiunii în contencios administrativ (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1895 din 30 martie 2007, în ICCJ, Jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal pe anul 2007, Semestrul 1, Ed. Hamangiu, București, 2007, pp. 115-121, publicată și în RRDJ nr. 1/2009, pp. 58-65, cu comentariul aprobativ al prof. univ. dr. Ion Deleanu*).

5. Intervenție accesorie. Condiții. Distincția dintre interesul legitim și simpla vocație

Intervenția accesorie se poate formula în orice stare a pricinii, pentru apărarea drepturilor uneia dintre părți, dar petentul trebuie să justifice interesul propriu de a interveni în procesul deja început.

În cauză, petenta nu invocă un interes legitim, născut și actual, ci o simplă vocație la ocuparea unui post de notar public în Municipiul C., în situația în care postul ar fi existat, fără a fi acționat ea însăși în acest sens (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 522 din 26 ianuarie 2007*).

6. Cerere de chemare în garanție. Condiții de admisibilitate. Compatibilitatea cu procedura contenciosului administrativ

Legea nr. 554/2004 nu conține norme speciale în materia chemării în garanție, având ca izvor raporturile juridice specifice contractului administrativ, astfel că este aplicabilă norma de drept comun cuprinsă în art. 61 alin. (1) C. pr. civ. În plus, nu se identifică vreo incompatibilitate a acestei prevederi din Codul de procedură civilă cu specificul raporturilor de putere la care face trimitere art. 28 alin. (1), mai înainte citat.

Cererea de chemare în garanție a fost formulată de pârâta (...) în termenul legal, odată cu întâmpinarea și cu îndeplinirea cerințelor de formă pentru o cerere de chemare în judecată, deci cu respectarea art. 61 alin. (1) C. pr. civ., fiind într-adevăr nerelevant momentul de la care ar începe să curgă termenele stipulate în art. 11 alin. (1) și (2) din Legea contenciosului administrativ.

Nedepunerea cererii de chemare în garanție în termen nu atrage, oricum, respingerea cererii ca tardiv formulată, ci disjungerea acestei cereri, în condițiile art. 63 alin. (2) C. pr. civ.

Concluzia care se desprinde este aceea că, fiind vorba de o cerere de chemare în garanție generată de acțiunea reclamantei, și nu de o cerere formulată pe cale principală, ea nu poate fi supusă rigorilor (termene, condiție prealabilă) prevăzute de Legea contenciosului administrativ (ICCI, *s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1772 din 3 aprilie 2014*).

7. Contencios administrativ. Aprecierea probelor. Specificul raporturilor de drept administrativ. Prioritatea interesului public

Analiza susținerilor și apărărilor părților, precum și a probei cu înscrisuri administrate în fața instanței de fond urmează a fi făcută în raport cu specificul raporturilor de drept administrativ, în care primează interesul public, punându-se în balanță, pe de o parte, interesul public al bunei funcționări a justiției, pe care Consiliul Superior al Magistraturii are obligația să îl ocrotească în limitele propriei competențe prevăzute de lege, și, pe de altă parte, conținutul dreptului sau al interesului legitim privat căruia i s-ar fi putut aduce atingere prin actul atacat (ICCI, *s. cont. adm. fisc., dec. nr. 911 din 13 februarie 2007, în G. Bogasiu, D. Vartires, A. Segărceanu, Controlul de legalitate al hotărârilor Consiliului Superior*

al Magistraturii. *Jurisprudența ICCJ*, Ed. Hamangiu, București, 2007, pp. 72-80).

8. Încheiere premergătoare, prin care nu se întrerupe cursul judecătii. Cale de atac. Recurs odată cu fondul

Conform art. 282 alin. (2) C. pr. civ. [art. 466 alin. (4) NCPC – n.n.], împotriva încheierilor premergătoare nu se poate face apel decât odată cu fondul, în afară de cazul când prin ele s-a întrerupt cursul judecătii.

Art. 299 alin. (1) din același act normativ [art. 483 alin. (1) NCPC – n.n.] prevede că hotărârile date în apel, precum și, în condițiile prevăzute de lege, hotărârile altor organe cu activitate jurisdicțională sunt supuse recursului; dispozițiile art. 282 alin. (2) sunt aplicabile în mod corespunzător.

Prin încheierea de respingere a excepției lipsei calității procesuale active nu se întrerupe cursul judecătii. Așadar, o asemenea încheiere premergătoare nu poate fi atacată cu recurs decât odată cu hotărârea prin care instanța se dezinvestește (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 4434 din 7 decembrie 2006*).

9. Ordonanță președințială. Condiții de admisibilitate. Recurs. Principiul *non reformatio in peius*

Prin ordonanța nr. 4207 din 3 octombrie 2003, Tribunalul Cluj a admis în parte cererea formulată de reclamantul Prefectul Județului Cluj în contradictoriu cu pârâtul Primarul Municipiului Cluj-Napoca, pârâtul fiind obligat să întocmească proiectul de hotărâre privind organigrama, statul de funcții, numărul de personal și regulamentul de organizare și funcționare a aparatului propriu de specialitate, cu respectarea prevederilor legale în vigoare privind funcționarii publici și să-l prezinte spre aprobare Consiliului local al Municipiului Cluj-Napoca. A fost respins, totodată, capătul de cerere privind obligarea pârâtului la plata unei amenzi civile.

Instanța a reținut că sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate ale art. 581 C. pr. civ. (art. 997 NCPC – n.n.), adoptarea acestor măsuri fiind impusă de necesitatea evitării confuziei și a prejudicierii imaginii autorităților, de necesitatea cunoașterii posturilor și a luării măsurilor de ocupare în concordanță cu reglementările legale.

În recurs, instanța de control judiciar a reținut că, potrivit art. 581 C. pr. civ., instanța va putea să ordone măsuri vremelnice în cazuri grabnice, pentru păstrarea unui drept care s-ar păgubi prin întârziere, pentru prevenirea unei pagube iminente și care nu s-ar putea repara, precum și pentru înlăturarea piedicilor ce s-ar ivi cu prilejul unei executări.

Admiterea unei cereri de ordonanță președințială grefată pe dispozițiile art. 581 C. pr. civ. presupune întrunirea cumulativă a tuturor condițiilor enunțate anterior.

În speță însă reclamantul nu a făcut dovada îndeplinirii acestora, urgența măsurii sau vremelnicia ei nefiind dovedite; mai mult, se poate observa că obligarea pârâtului Primarul Municipiului C. la întocmirea proiectului de hotărâre care să fie supus aprobării consiliului local, vizând organigrama, statul de funcții, numărul de posturi și regulamentul de organizare și funcționare a aparatului propriu, nu presupune măsuri cu caracter vremelnic, provizoriu, ci implică adoptarea unor măsuri definitive, astfel încât cererea de ordonanță președințială se impunea a fi respinsă.

Cu toate acestea, ca efect al principiului *non reformatio in peius*, consacrat de art. 296 C. pr. civ. (art. 481 și art. 502 NCPC – n.n.), hotărârea primei instanțe nu a putut fi modificată în recursul declarat de reclamant – recursul pârâtului fiind anulat ca netimbrat (C. Ap. Cluj, s. com. cont. adm. fisc., dec. nr. 1655 din 7 februarie 2005, în Curtea de Apel Cluj, Buletinul jurisprudenței, 2005, Ed. Sfera, Cluj-Napoca, 2006, pp. 461-463).

10. Ordonanță președințială. Obiectul cererii. Inadmisibilitate în cazul suspendării executării actului administrativ

În raport cu obiectul cererii de ordonanță președințială formulate, Înalta Curte reține că în mod judicios prima instanța a constatat că nu este întemeiată excepția de inadmisibilitate a cererii, invocată de pârâți, în raport cu dispozițiile art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004, întrucât acestea nu sunt incidente în cauză în condițiile în care nu s-a solicitat, pe calea procedurii speciale a contenciosului administrativ, suspendarea vreunui act administrativ.

Practica constată a Înaltei Curți în sensul că, în materia contenciosului administrativ, este inadmisibilă cererea de ordonanță președințială vizează exclusiv cererile de suspendare a executării actului administrativ, justificat

de existența unei reglementări cu caracter derogatoriu în această materie (art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004), ceea ce obligă la urmarea procedurii reglementate prin acest act normativ, și nu a celei de drept comun, prevăzută în Codul de procedură civilă.

↳ **Notă:** În speță, cererea de ordonanță președințială a avut ca obiect aplicarea interdicției părăsirii teritoriului României până la soluționarea irevocabilă a acțiunii de fond, iar, în subsidiar, obligarea pârâtului Inspectoratul General al Poliției de Frontieră București de a dispune, în regim de maximă urgență, toate măsurile necesare pentru informarea tuturor punctelor de frontieră despre măsura interdicției părăsirii țării în privința pârâtei (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1035 din 13 martie 2008).

11. Ordonanță președințială. Verificarea compatibilității normelor din Codul de procedură civilă cu specificul raportului juridic administrativ. Obiectul concret al cererii. Condiții de admisibilitate

Potrivit art. 28 din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, dispozițiile Legii contenciosului administrativ se completează cu prevederile Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturilor sau interesele lor legitime, pe de altă parte. Compatibilitatea aplicării normelor de procedură civilă se stabilește de instanță cu prilejul soluționării cauzei.

Legea nr. 554/2004 modificată și completată nu cunoaște procedura ordonanței președințiale, astfel încât revine instanței de judecată rolul de a stabili, în fiecare cauză, compatibilitatea aplicării acestei proceduri în speță.

Ordonanța președințială este incompatibilă, astfel cum în mod corect a sesizat și judecătorul fondului, cu cererile referitoare la testarea și notarea elevei la fiecare materie obligatorie, asigurarea recuperării materiilor școlare predate la orele de curs, la clasa a V-a, conform curriculumului adoptat, cu profesori de sprijin la fiecare materie obligatorie, la domiciliul elevei; obligarea pârâtelor la notarea elevei atât în catalog, cât și în carnetul de note, încheierea mediilor semestriale și anuale, începând cu

semestrul I al anului școlar 2010-2011 și obligarea părâtelor la motivarea absențelor elevei începând cu data de 28 septembrie 2010.

Măsurile solicitate nu intră în categoria celor urgente prevăzute de art. 581 C. pr. civ. și nu sunt măsuri vremelnice.

Cererile privitoare la stabilirea unui plan și a unui program de recuperare a materiei pentru clasa a V-a după un curriculum adoptat, asigurarea profesorului de sprijin și consultanță psiho-pedagogică, cereri ce au fost admise de prima instanță în procedura ordonanței președințiale nu îndeplinesc condițiile de admisibilitate obligatorii stabilite de art. 581 C. pr. civ. și, în consecință, sunt incompatibile cu Legea contenciosului administrativ.

Eleva beneficiază de măsurile solicitate, sub condiția de a frecventa orele școlare. Cât timp aceasta nu se integrează în colectivul clasei, asemenea măsuri provizorii nu pot fi dispuse.

Cererile pot fi soluționate numai ca urmare a soluționării fondului litigiului, în temeiul Legii nr. 554/2004, modificată și completată.

Față de acestea, instanța de recurs constată că cererea de ordonanță președințială formulată de reclamantă este inadmisibilă și trebuia respinsă în întregime la instanța de fond (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 6162 din 20 decembrie 2011, nepublicată*).

↳ **Notă:** Așa cum rezultă din fragmentul citat, instanța nu a considerat ordonanța președințială incompatibilă, *de plano*, cu procedura contenciosului administrativ, ci a făcut o analiză a compatibilității prin prisma art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 și a considerat că, în raport cu obiectul concret al cererii, nu sunt întrunite condițiile prevăzute în art. 581 C. pr. civ. (actualul art. 997 NCPC).

12. Cerere de pronunțare a unei ordonanțe președințiale pentru suspendarea provizorie a unui act administrativ, până la judecarea cererii de suspendare a executării în temeiul art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004. Incompatibilitate

Rejudecând cauza dedusă judecării, Înalta Curte reține că, prin cererea introductivă, reclamanta a solicitat, pe calea ordonanței președințiale, să se dispună suspendarea provizorie a executării Deciziei de impunere nr. 14314 din 29 mai 2013 emise de ANV – Direcția Regională pentru

Accize și Operațiuni Vamale Galați până la soluționarea cererii de suspendare a aceleiași decizii, ce face obiectul dosarului nr. 670/44/2013 al aceleiași instanțe.

Înalta Curte reține că *ordonanța președințială* este o instituție juridică de origine franceză, cu importanță deosebită în dreptul procesual civil, fiind consacrată în legislația românească încă din anul 1900, cu ocazia revizuirii Codului de procedură civilă (prin reglementarea art. 66 bis – de la acea dată).

Prin reglementarea acestei proceduri, *s-a avut în vedere necesitatea soluționării în regim de urgență a unor litigii care, dacă ar urma calea procedurii de drept comun (datorită formalismului exagerat), ar putea asigura rămânerea fără obiect a cauzei sau ar conduce la diminuarea semnificativă a importanței acestuia.*

Cât privește *domeniul de aplicare*, în literatura juridică s-a opinat că *procedura ordonanței președințiale își găsește – de principiu – aplicare în orice materie, câtă vreme legea nu a stabilit pentru respectiva materie o procedură specială, exclusivă.*

Înalta Curte a statuat, prin hotărârile pronunțate în această materie, că, în materia contenciosului administrativ, pe aspectul normei de drept aplicabile în materia suspendării executării actelor administrative, *ordonanța președințială nu-și găsește aplicarea.*

Și aceasta nu pentru că materia contenciosului administrativ ar fi incompatibilă prin definiție cu ordonanța președințială, *ci pentru că Legea nr. 554/2004 instituie o procedură specială pentru soluționarea grabnică a unor situații de urgență*, reglementând, prin dispozițiile art. 14 și art. 15, cazurile de suspendare a executării actului administrativ, condițiile de admisibilitate ale cererii de suspendare formulate, precum și procedura de soluționare și calea de atac exercitată.

Pentru aceste considerente, având în vedere natura actului ce se solicită a fi suspendat, care este un act administrativ, precum și dispozițiile legale aplicabile în aceasta materie, respectiv dispozițiile art. 14 și art. 15 din Legea contenciosului administrativ, Înalta Curte apreciază că cererea de ordonanță președințială în materia suspendării unui act administrativ este inadmisibilă, motiv pentru care cererea reclamantei va fi respinsă ca atare (ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1720 din 2 aprilie 2014).

13. Cerere de lămurire a dispozitivului hotărârii judecătorești. Refuzul emiterii certificatului de atestare a dreptului de proprietate. Proba cu expertiză tehnică. Admisibilitate

Potrivit art. 281¹ C. pr. civ. (art. 443 NCPC – n.n.), în cazul în care sunt necesare lămuriri cu privire la înțelesul, întinderea sau aplicarea dispozitivului hotărârii ori acesta cuprinde dispoziții potrivnice, părțile pot cere instanței care a pronunțat hotărârea să lămurească dispozitivul sau să înlăture dispozițiile potrivnice.

Scopul acestei proceduri constă în clarificarea dispozitivului, astfel încât să nu existe dificultăți la executare, în doctrina și jurisprudența procesual civilă fiind consacrat, cu titlu de exemplu, cazul în care obiectul material al obligației stabilite prin dispozitiv este un teren pentru care nu au fost indicate vecinătățile și alte elemente de individualizare.

Or, în cauza de față nu poate fi negată existența unei dificultăți în emiterea certificatului de atestare a dreptului de proprietate, în condițiile în care, pe de o parte, se vorbește despre un teren în suprafață de 19.540 mp, ca teren aflat în proprietate exclusivă, și despre un altul, în suprafață de 4.917 mp, ca teren aflat în coproprietate cu o altă entitate, iar, pe de altă parte, ambele loturi se află la aceeași adresă poștală, unde, în documentația depusă la dosar, figurează un teren cu suprafață mult mai mare, de 117.466,41 mp, fără a fi indicate coordonatele exacte pentru identificarea lor.

Considerentul reținut de instanța de fond, în sensul că în litigiul soluționat prin sentința a cărei lămurire se solicită, dezbateră nu s-a purtat în legătură cu delimitarea exactă a terenului, ci cu calitatea reclamantei de persoană îndreptățită la eliberarea unui certificat de atestare a dreptului de proprietate, este contrar spiritului reglementării contenciosului administrativ prin Legea nr. 554/2004.

Reclamanta a dedus judecății refuzul nejustificat de rezolvare a unei cereri referitoare la un drept prevăzut de lege în speță (art. 20 din Legea nr. 15/1990), ipoteză pentru care art. 1 alin. (1), art. 8 alin. (1) și art. 18 din Legea nr. 554/2004 instituie un contencios subiectiv, de plină jurisdicție, care nu se limitează la verificarea dimensiunii formale a legalității actului administrativ asimilat, ci presupune dreptul și în același timp obligația

instanței de contencios administrativ de a dispune măsuri menite să constituie o modalitate adecvată de restabilire a dreptului sau a interesului legitim lezat, pentru ca acesta să nu rămână iluzoriu și în același timp să nu aducă atingere dreptului sau intereselor legitime ale altor subiecte de drept.

Individualizarea obiectului dreptului a cărui recunoaștere se solicită se impune cu atât mai mult în cazul dreptului de proprietate, drept real în virtutea căruia titularul exercită în mod direct și nemijlocit atributele asupra unui bun determinat (*ius in re*).

Din această perspectivă, Înalta Curte constată că lămurirea tuturor împrejurărilor de fapt legate de individualizarea loturilor și delimitarea lor în raport cu întreaga suprafață de teren aflată la adresa poștală indicată în sentință necesită efectuarea unei expertize tehnice de specialitate, potrivit art. 201 alin. (1) C. pr. civ. (art. 330 NCPC – n.n.), administrarea acestei probe nefiind incompatibilă cu procedura reglementată de art. 281¹ C. pr. civ.

Urgența în rezolvarea cererii impusă de art. 281¹ alin. (2) nu poate prevala asupra imperativului lămuririi depline a tuturor aspectelor privind întinderea și aplicarea dispozitivului sentinței (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 4254 din 21 noiembrie 2008*).

14. Calea de atac în contenciosul administrativ. Admisibilitatea în principiu a cererii de intervenție. Încheiere de respingere. Incompatibilitatea art. 64 alin. (4) NCPC cu reglementarea specială existentă în Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004

Chiar dacă (partea – n.n.) și-a intitulat calea de atac împotriva încheierii ca fiind „apel”, Înalta Curte are obligația de a-i da calificarea juridică exactă, ținând seama de natura litigiului dedus judecății și de faptul că Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, prin art. 28 alin. (1), se completează cu prevederile Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de autoritate dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte, precum și cu procedura reglementată prin prezenta lege.

Una dintre aceste incompatibilități este prevăzută de art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, potrivit căruia:

„(1) Hotărârea pronunțată în primă instanță poate fi atacată cu recurs, în termen de 15 zile de la comunicare”.

Această derogare de la normele dreptului comun instituite de Codul de procedură civilă este aplicabilă atât hotărârilor prin care se rezolvă fondul cauzei, cât și celor pronunțate în cursul judecății, întrucât textul din legea specială folosește sintagma „hotărârea pronunțată în primă instanță”, fără a face distincție în privința tipului hotărârilor, sentințe ori încheieri.

Pe de altă parte, art. 9 din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă prevede că:

„Dacă legea specială nu cuprinde dispoziții referitoare la procedura de judecată, felul hotărârii instanței ori calea de atac și termenul de exercitare al acesteia, se aplică în mod corespunzător prevederile Codului de procedură civilă”.

În cauza dedusă judecății, deși art. 64 alin. (4) NCPC precizează că încheierea de respingere ca inadmisibilă a cererii de intervenție pronunțată în primă instanță poate fi atacată numai cu apel, din interpretarea art. 20 alin. (1) și art. 28 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 și art. 9 din Legea nr. 76/2012, Înalta Curte reține că încheierea atacată este supusă numai recursului și va soluționa cauza ca fiind recurs. Procedând în această modalitate, nu sunt vătămăte în niciun fel interesele părții care a exercitat calea de atac a apelului, întrucât art. 64 alin. (4) NCPC îi conferă acesteia dreptul la o singură cale de atac, apel ori recurs.

Faptul că, începând cu data de 15 februarie 2013 (data intrării în vigoare a noului Cod de procedură civilă), în anumite materii ale contenciosului administrativ reglementate prin legi speciale (de exemplu, materia achizițiilor publice reglementată de O.U.G. nr. 34/2006, modificată prin art. 61 din Legea nr. 76/2012), calea de atac a recursului a fost înlocuită cu apelul nu poate conduce la o altă concluzie, întrucât apelul este o cale ordinară de atac, devolutivă, iar Înaltei Curți de Casație și Justiție, instanța sesizată în cauză, nu îi revin spre competență soluționare apelurile (*ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 6174 din 13 septembrie 2013, trimisă, în rezumat, de judecător E. Ion, în RRDJ nr. 6/2013*).



Comentarii

1. Compatibilitatea normelor de procedură civilă cu specificul raportului de drept administrativ

Dreptul de apreciere conferit judecătorului contenciosului administrativ prin prevederea cuprinsă în art. 28 alin. (1) asigură mecanismului contenciosului administrativ flexibilitatea necesară soluționării tuturor situațiilor ce intră sub incidența Legii nr. 554/2004, normele procesual civile urmând a fi interpretate ținând seama de particularitățile fiecărui caz, prin prisma unor criterii de rezonabilitate, care să asigure respectarea dreptului la un proces echitabil, cu tot ce presupune acesta. Acesta este sensul care se degajă și din jurisprudența Curții Constituționale, exemplificată prin deciziile citate anterior.

Legea prevede expres doar două derogări de la normele de drept comun cuprinse în Codul de procedură civilă:

- interzicerea suspendării judecării cauzei când s-a început urmărirea penală pentru o infracțiune săvârșită în legătură cu actul administrativ atacat, dacă reclamantul – persoană vătămată – stăruie în continuarea judecării pricinii.

- imposibilitatea retragerii (renunțării la judecată sau la dreptul pretins) în cazul acțiunilor introduse de persoanele de drept public și de orice autoritate publică, în apărarea unui interes public, precum și al celor introduse împotriva actelor administrative normative, cu excepția situației în care sunt formulate și pentru apărarea drepturilor sau intereselor legitime de care pot dispune persoanele fizice sau juridice de drept privat.

2. Intervenția voluntară a terților în proces

Nicio prevedere a legii nu îngrădește dreptul terților de a interveni în proces și nu induce ideea unei incompatibilități între normele din Codul de procedură civilă ce reglementează această instituție juridică și specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte.

În analizarea condițiilor de admisibilitate a intervenției voluntare, principale sau accesorii, se impune însă luarea în considerare atât a specificului elementelor raporturilor de drept administrativ (părți, obiect, conținut), cât și a regulilor de procedură speciale în materia contenciosului administrativ.

În cazul intervenției principale, intervenientul tinde să obțină recunoașterea unui drept sau a unui interes legitim propriu, dobândind o poziție procesuală similară cu cea a reclamantului. De aceea, pentru admiterea în principiu a unei astfel de cereri, se impun a fi îndeplinite atât condițiile de admisibilitate prevăzute pentru cererea de intervenție de art. 49 și art. 50 C. pr. civ., cât și termenele și condițiile de admisibilitate ale acțiunii în contencios administrativ¹.

Intervenția voluntară accesorie tinde către obținerea unei soluții favorabile unei părți și nu trebuie să conțină elementele cererii de chemare în judecată, cuprinzând numai apărări în sprijinul părții pentru care se intervine.

În consecință, formularea unei cereri de intervenție accesorie nu este condiționată de îndeplinirea prealabilă a procedurii administrative.

3. Ordonanța președințială

În temeiul art. 997 alin. (1)-(2) NCPD, „(1) Instanța de judecată, stabilind că în favoarea reclamantului există aparența de drept, va putea să ordone măsuri provizorii în cazuri grabnice, pentru păstrarea unui drept care s-ar păgubi prin întârziere, pentru prevenirea unei pagube iminente și care nu s-ar putea repara, precum și pentru înlăturarea piedicilor ce s-ar ivi cu prilejul unei executări.

(2) Ordonanța este provizorie și executorie. Dacă hotărârea nu cuprinde nicio mențiune privind durata sa și nu s-au modificat împrejurările de fapt avute în vedere, măsurile dispuse vor produce efecte până la soluționarea litigiului asupra fondului”.

Potrivit unei jurisprudențe cvasiunanime, în materia contenciosului administrativ nu este acceptată ordonanța președințială în scopul înlăturării provizorii a efectelor unui act administrativ unilateral, tipic, pornind de la ideea că pentru adoptarea unor măsuri vremelnice, în cazuri bine justificate, în vederea evitării unor pagube iminente, există procedura specială a suspendării executării actului administrativ, prevăzută de Legea contenciosului administrativ.

Suspendarea executării actului administrativ nu epuizează însă sfera măsurilor provizorii și urgente care pot fi dispuse pe parcursul judecării unui litigiu, pentru prevenirea unei pagube iminente sau pentru înlăturarea piedicilor ce s-ar putea ivi cu prilejul unei executări.

¹ În sensul că intervenția în interes propriu este inadmisibilă în contenciosul administrativ, pentru că implică eludarea procedurii prealabile, a se vedea D.C. Dragoș, *op. cit.*, p. 240.

Practica administrativă este caracterizată în prezent de o mare dinamică și diversitate, care se reflectă și în cazuistica judiciară.

Însuși tiparul acțiunii în contencios administrativ a fost reconfigurat în cadrul legislativ actual, dintre elementele de noutate fiind de semnalat aici: calitatea procesuală activă a autorității publice emitente a unui act administrativ care nu mai poate fi revocat; distincția dintre interesul legitim public și interesul legitim privat, nu numai din punct de vedere conceptual, ci și din perspectiva subiectelor care pot invoca vătămarea și a unor reguli procedurale specifice; reglementarea expresă a contractului administrativ, ca act administrativ asimilat.

În acest context, problema de drept a admisibilității ordonanței președințiale, în alte cazuri decât cel al suspendării actului administrativ unilateral, poate primi o nouă abordare. Nu există motive pentru care procedura ordonanței președințiale să fie considerată *de plano* incompatibilă cu specificul raporturilor de drept administrativ și cu procedura contenciosului administrativ în situația în care, în funcție de specificul fiecărei cauze, nu se pune problema suspendării actului administrativ unilateral, ci a unor măsuri provizorii de altă natură, cum ar fi impunerea unei obligații vremelnice în sarcina unei părți, în strânsă legătură cu actul tipic sau asimilat atacat, până la dezlegarea fondului cauzei¹.

Un argument în plus îl constituie faptul că procedura specială de suspendare a executării, prevăzută de art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004, se aplică numai în cazul actelor administrative unilaterale, nu și în cazul contractelor administrative, care sunt acte juridice bilaterale.

¹ În același sens, a se vedea D.C. Dragoș, *op. cit.*, p. 340. Drept exemplu de situație în care s-ar impune adoptarea urgentă a unei măsuri vremelnice, autorul indică obligarea autorității publice la primirea în concurs a unui candidat înainte de judecarea acțiunii principale. Într-adevăr, o măsură provizorie de genul celei menționate – sub condiția validării ulterioare a rezultatului concursului – ar fi în măsură să evite lipsa de finalitate a acțiunii în contencios administrativ, deoarece, în caz contrar, dacă în final s-ar stabili, în cadrul litigiului principal, că respingerea dosarului de concurs a fost nelegală, hotărârea judecătorească ar fi lipsită de efectivitate, pentru că între timp concursul se va fi desfășurat deja.

Art. 29. Corelarea terminologică

Ori de câte ori într-o lege specială anterioară prezentei legi se face trimitere la Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990 sau generic la instanța de contencios administrativ, trimiterea se va socoti făcută la dispozițiile corespunzătoare din prezenta lege.



Comentarii

Articolul 29 conține o soluție de tehnică legislativă, răspunzând rigorilor de sistematizare și unificare a legislației, cuprinse în Capitolul II al Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

De asemenea, au fost avute în vedere dispozițiile art. 50 alin. (4) din Legea nr. 24/2000, potrivit cărora la modificarea, completarea sau abrogarea normei la care s-a făcut trimitere în actul de modificare, completare sau abrogare trebuie avută în vedere situația juridică a normei de trimitere.

Art. 30. Dispoziții tranzitorii

Până la constituirea tribunalelor administrativ-fiscale, litigiile se soluționează de secțiile de contencios administrativ ale tribunalelor.



Legislație

◆ Sumar

1. Constituția României: art. 126; 2. Legea nr. 304/2004: art. 36, art. 37;
3. Codul de procedură civilă: art. 136.

◆ Extrase

1. Constituția României (republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003)

~ art. 126 alin. (5). *Instanțele judecătorești* – Este interzisă înființarea de instanțe extraordinare. Prin lege organică pot fi înființate instanțe specializate în anumite materii, cu posibilitatea participării, după caz, a unor persoane din afara magistraturii.

2. Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (republicată în M. Of. nr. 827 din 13 septembrie 2005)

~ art. 36 alin. (3) – În cadrul tribunalelor funcționează secții sau, după caz, complete specializate pentru cauze civile, indiferent de obiectul lor sau de calitatea părților, cauze penale, cauze cu minori și de familie, cauze de contencios administrativ și fiscal, cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale, societăți, registrul comerțului, insolvență, concurență neloială sau pentru alte materii, precum și, în raport cu natura și numărul cauzelor, complete specializate pentru cauze maritime și fluviale.

~ art. 37 – (1) În domeniile prevăzute de art. 36 alin. (3) se pot înființa tribunale specializate.

(2) Tribunalele specializate sunt instanțe fără personalitate juridică, care pot funcționa la nivelul județelor și al municipiului București și au, de regulă, sediul în municipiul reședință de județ.

(3) Tribunalele specializate preiau cauzele de competența tribunalului în domeniile în care funcționează.

(4) Cauzele aflate în curs de judecată la data începerii funcționării tribunalelor specializate, potrivit art. 142 alin. (1), se vor trimite acestora, pe cale administrativă, din oficiu, spre soluționare. Tribunalul specializat este competent și în caz de trimitere spre rejudecare.

3. Codul de procedură civilă (republicat în M. Of. nr. 247 din 10 aprilie 2015)

~ art. 136. *Dispoziții speciale*

(1) Dispozițiile prezentei secțiuni privitoare la excepția de necompetență și la conflictul de competență se aplică prin asemănare și în cazul secțiilor specializate ale aceleiași instanțe judecătorești, care se pronunță prin încheiere.

(2) Conflictul se va soluționa de secția instanței stabilite potrivit art. 135 corespunzătoare secției înaintea căreia s-a ivit conflictul.

(3) Conflictul dintre două secții ale Înaltei Curți de Casație și Justiție se soluționează de Completul de 5 judecători.

(4) Dispozițiile alin. (1)-(3) se aplică în mod corespunzător și în cazul completelor specializate.



Doctrină

1. „Tendința de specializare a instanțelor și implicit a magistraților ține nu doar de evoluția macrosocială a societății occidentale, la care încercăm să ne aliniem, dar și de grija pentru a asigura calitatea actului de justiție. În condițiile în care societatea secolului XXI cunoaște o prolificitate nemaîntâlnită a reglementărilor legislative, iar perspectiva integrării României în Uniunea Europeană ne semnalează existența unor noi reglementări, a unei noi ordini juridice, care va trebui asimilată și integrată societății românești, apare ca o necesitate evidentă specializarea profesioniștilor dreptului, așa încât aceștia să fie în măsură ca în domeniul lor de competență să aducă o corectă și coerentă aplicare a legii. În acest context se situează preocupările legiuitorului de a reglementa funcționarea unor instanțe specializate în diferitele domenii ale dreptului, creându-se, după cum am arătat, secții sau, după caz, complete specializate pentru cauze civile, cauze penale, cauze comerciale, cauze cu minori și de familie, cauze de contencios administrativ și fiscal, cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale [art. 34 alin. (4) din Legea nr. 304/2004, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente] ori chiar tribunale specializate (...).

(...) singura diferență între un tribunal specializat și o secție sau un complet specializat fiind doar de natură organizatorică, nicidecum din punctul de vedere al competenței de soluționare a cauzelor” (*I. Bozeșan, Contestație la executare. Titlu executoriu emanând de la o instanță comercială. Competența instanței civile sau comerciale. Conflict negativ de competență. Regulator de competență, în C. Jud. nr. 7-8/2006, pp. 6-14*).

2. „Apreciem că poate să apară un conflict de competență și între secțiile unei instanțe.

Dispozițiile legii de organizare judiciară privitoare la înființarea secțiilor specializate pentru cauze civile, cauze comerciale, cauze de contencios administrativ și fiscal, cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale, secții maritime și fluviale nu pot fi lăsate fără efect, astfel încât judecarea unui litigiu la o altă secție decât cea impusă de natura obiectului său să nu fie sancționată, cu motivarea că legea de organizare judiciară stabilește numai o structură administrativă a instanțelor. Cu alte cuvinte, să se spună, competența s-ar determina prin raportare la o anumită categorie de instanță judecătorească – judecătore, tribunal, tribunal specializat, curte de apel, instanță supremă –, iar nu la secțiile acestea.

În contextul legislativ actual, al tendinței evidente de specializare a judecătorilor, acest argument nu mai poate fi acceptat.

Pentru determinarea competenței materiale a unei instanțe trebuie să de recură la un dublu criteriu. Astfel, după ce, folosind criteriul impus de art. 1-4, se stabilește că pricina este de competența judecătoreiei, tribunalului, tribunalului specializat, curții de apel sau Înaltei Curți de Casație și Justiție, trebuie folosit un al doilea criteriu, și anume natura juridică a litigiului.

Nu vor fi dificultăți nici la instanța unde funcționează secții mixte. Litigiul, în funcție de natura lui, va fi repartizat acestei secții, urmând ca eventuala cale de atac să fie soluționată de secția specializată la instanța superioară, după materia dedusă judecății” (*M. Tăbărcă, Gh. Buta, Codul de procedură civilă comentat și adnotat cu legislație, jurisprudență și doctrină, Ed. Universul Juridic, București, 2007, pp. 136-137, și ed. a 2-a, revăzută și adăugită, 2008, pp. 139-140*).

3. „Tribunalele specializate în materia contenciosului administrativ și fiscal vor exista ca instanțe de sine stătătoare ulterior înființării lor potrivit legii, în speță, corespunzător uzanțelor actuale, prin cuprinderea în anexele la hotărârea Guvernului privind organizarea și funcționarea Ministerului Justiției. Până la momentul respectiv, secțiile de contencios administrativ și fiscal vor rămâne în compunerea instanțelor din care fac parte și își vor desfășura activitatea după regulile specifice secției unei instanțe (...).

Astfel, este lipsită de suport real construcția potrivit căreia se poate deduce, pe cale de interpretare, că o «secție specializată» a unei instanțe este un «tribunal specializat», argumentație care ar avea ca unic fundament competența materială ce revine secției respective” (*G.V. Bîrsan, B. Georgescu, Conflict de competență. Decizia nr. 2755 din 27 iulie 2006 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal, în Buletinul Casației nr. 4/2006*).



Jurisprudență

1. Conflict de competență. Noțiunea de „instanță”. Competența unei secții a tribunalului

Noțiunea de „instanță”, folosită de art. 20 C. pr. civ., nu poate fi interpretată decât în sens larg, ca vizând atât instanțele judecătorești propriu-zise, astfel cum sunt ele prevăzute de Legea nr. 303/2004, cât și secțiile ce intră în componența acestora, rațiunile pentru care conflictele

de competență pot apărea între instanțe subzistând și în cazul declinărilor reciproce între secțiile aceleiași instanțe, ele vizând, în ambele cazuri, competența de a judeca în anumite materii.

Potrivit teoriei generale a dreptului procesual civil, atât competența materială a instanțelor, cât și competența materială sau funcțională a secțiilor unei instanțe reprezintă aptitudinea, dreptul acestora de a judeca în anumite materii, iar declinările și conflictele de competență sunt consecința inaptitudinii de a judeca în anumite materii.

Rezultă că esențial și comun celor două tipuri de competență (materială a instanțelor, respectiv funcțională a secțiilor) este dreptul, aptitudinea de a judeca litigiul concret dedus judecății, neinteresând aici sub niciun aspect care au fost motivele concrete care atrag inaptitudinea (acestea fiind diferite și izvorând fie din lege organică, în cazul competenței instanțelor, fie din actele administrative ale miniștrilor justiției sau ale președinților instanțelor, în cazul competenței secțiilor).

În ceea ce privește soluționarea acestui conflict negativ, instanța constată că singura modalitate de determinare a secției competente este cea prevăzută de art. 22 alin. (2) C. pr. civ., urmând a fi sesizată Curtea de Apel București în vederea pronunțării unui regulator de competență.

Instanța constată că acest gen de conflicte de competență nu poate fi soluționat de către președintele instanței din care fac parte secțiile, cel puțin din două motive.

Astfel, acest drept nu îi este conferit în mod expres de niciun act normativ, competențele administrative ale acestuia fiind enumerate în mod expres și limitativ (fie de legea de organizare și funcționare a instanțelor judecătorești, fie de Codul de procedură civilă, fie de Regulamentul de organizare și funcționare a instanțelor, fie de diferite hotărâri ale Consiliului Superior al Magistraturii), dreptul de a soluționa conflictele de competență dintre secții nefiind prevăzut printre acestea.

De asemenea, conflictul de competență nu poate fi soluționat printr-un act sau printr-o măsură administrativă, ci numai printr-un act jurisdicțional emanând de la o instanță, mai exact printr-o altă hotărâre judecătorească, în caz contrar aceasta putând reprezenta o ingerință în actul de justiție, cursul unui proces neputând fi influențat prin măsuri de ordin administrativ.

Instanța constată că, în lipsa unei reglementări legale exprese și neechivoce a conflictului de competență ivit între secțiile unei instanțe, judecătorul, în baza art. 3 C. civ. (care poate și trebuie aplicat în egală măsură și în materie procesuală, nu numai în ceea ce privește dreptul substanțial), este obligat să identifice o soluție, singura și cea mai evidentă fiind aplicarea art. 22 și art. 23 C. pr. civ. (*Trib. București, s. a VIII-a mun. asig. soc. cont. adm. fisc., încheiere pronunțată la data de 23 octombrie 2006 în dosarul nr. 28218/3/CV/2006*).

2. Conflict negativ de competență între secțiile aceluiași tribunal. Regulator de competență

De vreme ce un litigiu poate fi supus competenței unei secții specializate sau unui complet specializat și această formațiune de judecată transpune pentru motive de competență cauza altui complet specializat al aceleiași instanțe, avem de-a face cu un conflict de competență dacă cele două structuri își neagă reciproc competența sau, în ipoteza în care cea de-a doua structură se investește și judecă pricina, avem de-a face cu o investire atipică prin hotărârea de declinare a cauzei provenite de la prima entitate.

Așa fiind, încheierea prin care un complet specializat sau o secție specializată a unei instanțe transpune cauza pentru motive de necompetență altui complet specializat sau altei secții specializate din cadrul acelei instanțe nu are regimul juridic al unei simple încheieri pregătitoare/premergătoare, ci are regimul juridic al încheierii prevăzute de art. 158 C. pr. civ., susceptibilă de a fi atacată cu recurs separat (*C. Ap. Cluj, s. com. cont. adm. fisc., sent. nr. 141 din 18 iunie 2010, trimisă, în rezumat, cu comentariu aprobativ, de judecător L. Ungur, în RRDJ nr. 1/2011, pp. 33-39*).



Comentarii

În prima ediție a lucrării scriam că art. 20 și art. 158 C. pr. civ. 1865, reglementând conflictul de competență și excepția de necompetență, se raportau la noțiunea de „competență a instanței”, definită în mod tradițional ca fiind aptitudinea recunoscută de lege unei instanțe judecătorești sau unui organ de jurisdicție ori cu activitate jurisdicțională de a soluționa o pricină.

Modul în care este reglementată competența în Legea nr. 554/2004, lege organică reprezentând dreptul comun în materia contenciosului administrativ, deroga însă, în mare măsură, de la această concepție tradițională asupra noțiunii de „competență”, dând expresie tendinței de specializare a instanțelor reflectată în legislația recentă.

Astfel, după ce în art. 2 alin. (1) lit. f) se definește contenciosul administrativ ca fiind activitatea de soluționare, de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii, a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică (...), art. 2 alin. (1) lit. g) prevede expres că expresia „instanța de contencios administrativ” se referă la secția contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel și tribunalele administrativ-fiscale.

În cazul particular al contenciosului administrativ, există o multitudine de legi speciale care prevăd expres competența materială a secției de contencios administrativ a tribunalului sau curții de apel¹.

Contenciosul administrativ nu este, de altfel, singurul domeniu în care, *de lege lata*, prin lege organică, noțiunea de „competență” este legată de o anumită structură (secție) constituită în cadrul unei instanțe. În acest sens, semnificative sunt prevederile art. 19 alin. (2) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judecătorească, potrivit căreia Înalta Curte de Casație și Justiție este organizată în patru secții – secția I civilă, secția a II-a civilă, secția penală, secția de contencios administrativ și fiscal – și Secțiile unite, *cu competență proprie*.

Și în Regulamentul de ordine interioară al instanțelor, aprobat prin Hotărârea CSM nr. 387/2005, act administrativ normativ adoptat în executarea Legii nr. 304/2004, se făceau referiri la competența secției, încă din perioada anterioară intrării în vigoare a noului Cod de procedură civilă, în art. 99 alin. (2): „Transpunerea cauzei de la o secție la alta, în cadrul aceleiași instanțe, se realizează prin încheiere. Dosarul își păstrează numărul și este transpus la completul care judecă în aceeași zi, la secția competentă, sau, dacă în ziua respectivă nu este ședință de judecată la această secție, la completul imediat următor al secției competente. Dacă mai multe complete judecă în aceeași zi, repartizarea se va face între acestea în sistem ciclic”².

¹ A se vedea *supra*, p. 295, art. 10, secțiunea Legislație.

² În prezent, reglementarea are următorul conținut: „În cazul transpunerii cauzei de la o secție la alta și de la un complet la altul, în condițiile legii, dosarul își păstrează numărul și este transpus la

În cazul în care secțiile își „transpuneau” reciproc o cauză, pornind de la elementul în jurul căruia se structurează, în ultimă instanță, competența – acela al naturii juridice a litigiului concret dedus judecării – în practică s-a ridicat întrebarea dacă acest incident procedural putea fi rezolvat printr-o simplă măsură administrativă, așa cum ar rezulta dintr-o interpretare literală a reglementării de atunci a conflictului de competență, sau printr-o procedură jurisdicțională, aptă să lămurească natura juridică a litigiului, procedura aplicabilă și, pornind de aici, competența materială și funcțională, cu respectarea tuturor drepturilor și garanțiilor unui proces echitabil – ultima orientare fiind însă minoritară, atât în practica judiciară, cât și în doctrină.

Acel punct de vedere a fost consacrat normativ, după ani de controverse, prin noul Cod de procedură civilă, care, în art. 136, prevede expres că dispozițiile privind excepția de necompetență și conflictul de competență se aplică, prin asemănare, și în cazul secțiilor specializate ale aceleiași instanțe judecătorești. Evoluția legislativă în materia în discuție face cu atât mai încărcată de semnificații opinia exprimată sugestiv în doctrină¹ – pe care o consideram adecvată în prima ediție a lucrării – în sensul că „așteptând mereu împlinirile *de lege ferenda*, instanțele devin doar un «paratrăsnet» al voinței legiuitorului”, iar „în cazul în care așteptatele împliniri *de lege ferenda* rămân mereu așteptări, instanțele devin o frână în fața progresului juridic”, aflându-se „între Scylla și Caribda”. Fără a minimaliza principiul preeminenței dreptului, autorii au arătat că instanțele pot complini insuficiențele sau inadecvările legislative, „în ambianța jurisprudenței instanței europene, oferind soluții acolo unde soluțiile n-au fost încă oferite, abandonând interpretarea exclusiv sau excesiv exegetică în profitul interpretării teleologice, din perspectiva exigențelor unui «proces echitabil» și într-un «termen rezonabil»”.

completul care judecă în aceeași zi, la secția competentă, respectiv la completul specializat competent, care are stabilită ședință în aceeași zi. Dacă în ziua respectivă nu este ședință de judecată la secția competentă sau, după caz, la un complet specializat competent din aceeași secție, dosarul se transpune la completul imediat următor al secției competente, respectiv al aceleiași secții. Dacă mai multe complete judecă în aceeași zi, repartizarea se va face între acestea în sistem ciclic”.

¹ I. Deleanu, Gh. Buta, *Procedura somației de plată. Doctrină și jurisprudență*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 16.

Art. 31. Intrarea în vigoare

(1) Prezenta lege intră în vigoare la 30 de zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I.

(2) Pe aceeași dată se abrogă Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 122 din 8 noiembrie 1990, cu modificările ulterioare, precum și orice alte dispoziții contrare.

**Legislație**

◆ **Sumar**

1. Constituția României: art. 78; 2. Legea nr. 24/2000: art. 65, art. 67.

◆ **Extrase**

1. Constituția României (republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003)

~ art. 78. *Intrarea în vigoare a legii*

Legea se publică în Monitorul Oficial al României și intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei.

2. Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (republicată în M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010)

~ art. 65. *Condițiile de formă și de fond ale abrogării*

(1) Abrogarea poate fi dispusă, de regulă, printr-o dispoziție distinctă în finalul unui act normativ care reglementează o anumită problemă, dacă aceasta afectează dispoziții normative anterioare, conexe cu ultima reglementare.

(2) În cadrul operațiunilor de sistematizare și unificare a legislației se pot elabora și adopta acte normative de abrogare distincte, având ca obiect exclusiv abrogarea mai multor acte normative.

(3) În vederea abrogării, dispozițiile normative vizate trebuie determinate expres, începând cu legile și apoi cu celelalte acte normative, prin menționarea tuturor datelor de identificare a acestora.

~ art. 67. *Evenimentele legislative implicite*

(1) În cazuri deosebite, în care la elaborarea și adoptarea unei reglementări nu a fost posibilă identificarea tuturor normelor contrare, se poate

prezuma că acestea au făcut obiectul modificării, completării ori abrogării lor implicite.

(2) În cadrul atribuțiilor sale Consiliul Legislativ are obligația să identifice toate dispozițiile legale care au suferit evenimentele legislative implicite și să propună Parlamentului și, respectiv, Guvernului măsurile necesare de modificare, completare sau abrogare expresă a acestora.

(3) Evenimentele legislative implicite nu sunt recunoscute în cazul actelor normative speciale ale căror dispoziții nu pot fi socotite modificate, completate sau abrogate nici prin reglementarea generală a materiei, decât dacă acest lucru este exprimat expres.



Decizii de recurs în interesul legii

Lege specială. Imposibilitatea abrogării printr-o lege generală

Este adevărat că prin art. 31 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, conținând dispoziții de abrogare expresă a Legii contenciosului administrativ nr. 29/1990, se fac și precizări referitoare la abrogarea oricăror alte dispoziții contrare.

Dar, este de observat că O.G. nr. 105/1999, cu modificările și completările ulterioare, este un act normativ cu caracter de lege specială, care cuprinde norme derogatorii de la dreptul comun în materia contenciosului administrativ reglementat prin Legea nr. 554/2004.

Așa fiind, dispozițiile de drept comun în materia contenciosului administrativ, cuprinse în Legea nr. 554/2004, sunt aplicabile în domeniul la care se referă O.G. nr. 105/1999, modificată și completată prin Legea nr. 189/2000, numai în măsura în care prevede aspecte nereglementate de această lege specială.

Altfel ar însemna să fie încălcat principiul potrivit căruia legile speciale, cuprinzând norme derogatorii de la dreptul comun, aplicabile numai într-o anumită materie pe care o reglementează, sunt de strictă interpretare.

De aceea, câtă vreme conflictul de legi determinat de coexistența normei generale și a celei speciale se soluționează întotdeauna conform regulii *specialia generalibus derogant*, este evident că, în cazul conconitenței de reglementări în art. 11 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 și în art. 7 alin. (4) teza întâi din O.G. nr. 105/1999, introdus prin Legea nr. 189/2000, nu poate fi găsită o altă cale de interpretare rațională a legii

decât în sensul aplicării acestor din urmă dispoziții, al căror caracter special în raport cu cele ale Legii nr. 554/2004 este vădit.

Ca urmare, nici nu se poate considera că dispozițiile art. 31 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 referitoare la abrogarea dispozițiilor contrare acestei legi ar opera și abrogarea implicită a prevederilor art. 7 alin. (4) teza întâi din O.G. nr. 105/1999, introdus prin Legea nr. 189/2000 și modificat prin articolul unic pct. 2² din O.U.G. nr. 242/2000, introdus prin Legea de aprobare nr. 367/2001, întrucât norma specială anterioară nu poate fi modificată sau abrogată decât în mod expres de o normă generală ulterioară.

De altfel, este de reținut că prin art. 65 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative s-a instituit regula cu caracter imperativ că „evenimentele legislative implicite nu sunt recunoscute în cazul actelor normative speciale ale căror dispoziții nu pot fi socotite modificate, completate sau abrogate nici prin reglementarea generală a materiei, decât dacă acest lucru este exprimat expres”, ceea ce nu s-a întâmplat în legătură cu textul de lege în discuție.

Nici dispoziția explicită de la art. 31 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, de abrogare expresă a Legii contenciosului administrativ nr. 29/1990, nu poate influența modul de interpretare a reglementării cuprinse în art. 7 alin. (4) teza întâi din O.G. nr. 105/1999, chiar dacă ea conține sublinierea că termenul de 30 de zile în care se poate face contestație se socotește „de la data comunicării hotărârii, potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 29/1990”, deoarece trimiterea la această lege-cadru vizează doar competența instanței de contencios administrativ și procedura în fața acelei instanțe.

Norma specială de la art. 7 alin. (4) teza întâi din O.G. nr. 105/1999, introdusă prin Legea nr. 189/2000, cu modificările și completările ulterioare, nu poate fi considerată abrogată implicit, deoarece prin aceasta s-ar obstacula realizarea scopului legislativ urmărit de legiuitor, la instituirea ei, de a supune hotărârile comisiilor constituite, în temeiul alin. (1) din același articol, controlului judiciar al instanței de contencios administrativ într-un termen cât mai rezonabil cu putință.

În consecință, în temeiul dispozițiilor art. 25 lit. a) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, precum și ale art. 329 C. pr. civ., urmează a se admite recursul în interesul legii și a se stabili că hotărârea Comisiei pentru aplicarea O.G. nr. 105/1999, aprobată

prin Legea nr. 189/2000, cu modificările și completările ulterioare, poate fi contestată la instanța de contencios administrativ competentă, în termen de 30 de zile de la comunicare, conform art. 7 alin. (4) teza întâi din această ordonanță (*ICCJ, Secțiile Unite, dec. nr. XXXII din 16 aprilie 2007, publicată în M. Of. nr. 772 din 14 noiembrie 2007*).



Doctrină

„Textul legal al art. 31, astfel cum este formulat, într-adevăr, ar putea lăsa loc interpretărilor, deoarece uzează de o tehnică legislativă încetățenită la noi, mai precis o normă de abrogare implicită, ce prezintă inconvenientul că alimentează interpretări diverse, uneori contradictorii (...).

Se impune, așadar, pentru a răspunde exigențelor de respectare a principiilor tehnicii legislative, ca legiuitorul să intervină cu dispoziții exprese, pentru a răspunde și exigențelor art. 16 al Legii nr. 24/2000, republicată, care prevăd că în vederea asanării legislației active, în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative se va urmări abrogarea expresă a dispozițiilor legale căzute în desuetudine sau care înregistrează aspecte de contradicționalitate cu reglementarea preconizată” [*N. Scuteă, M.M. Popa, Unele controverse doctrinare privind Legea contenciosului administrativ la un an de la intrarea sa în vigoare (II), în RDP nr. 2/2006, pp. 84-101*].



Comentarii

Termenul de 30 de zile prevăzut pentru intrarea în vigoare a legii, corespunzător tezei a doua a art. 78 din Constituția României, este un termen de drept material și, în consecință, nu se calculează potrivit regulii aplicabile pentru termenele de drept procesual, pe zile libere, potrivit art. 181 alin. (1) pct. 2 C. pr. civ.

Alin. (2) al art. 31 cuprinde o normă de abrogare implicită (referitoare la alte dispoziții contrare), care impune interpretului legii sarcina dificilă de a identifica legea aplicabilă în fiecare caz concret, analizând compatibilitatea actelor normative anterioare cu noua lege a contenciosului administrativ, prin prisma regulilor de tehnică legislativă.

Condițiile de formă și de fond ale abrogării sunt prevăzute în art. 65 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, care instituie regula ca abrogarea să fie

dispusă printr-o dispoziție distinctă în finalul unui act normativ ce reglementează o anumită problematică, cu determinarea expresă a dispozițiilor normative vizate de abrogare.

Potrivit art. 67 din aceeași lege, evenimentele legislative implicate ar trebui să intervină numai în cazuri deosebite, în care la elaborarea și adoptarea unei reglementări nu a fost posibilă identificarea tuturor normelor contrare.

Evenimentele legislative implicate nu sunt recunoscute în cazul actelor normative speciale, ale căror dispoziții nu pot fi socotite modificate, completate sau abrogate nici prin reglementarea generală a materiei decât dacă acest lucru este exprimat expres.

Nota autorului

Având în vedere modificările terminologice intervenite odată cu intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, dorim să facem următoarele mențiuni cu privire la anumiți termeni ce apar în jurisprudența și doctrina anterioare acestui moment:

- Potrivit Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă: „Art. 77. Ori de câte ori prin legi și prin alte acte normative se face trimitere la Legea nr. 31/1990 privind societățile comerciale ori la «societatea comercială/societățile comerciale», după caz, trimiterea se consideră a fi făcută la Legea societăților nr. 31/1990 ori, după caz, la «societatea/societățile reglementată/reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare»”.

- Potrivit art. 14 alin. (2) din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, „(...) sintagma «puterea de lucru judecat/puterea lucrului judecat» se înlocuiește cu sintagma «autoritatea de lucru judecat/autoritatea lucrului judecat».

- Conform art. 6 din Legea nr. 71/2011, „(1) În cuprinsul actelor normative aplicabile la data intrării în vigoare a Codului civil, referirile la comercianți se consideră a fi făcute la persoanele fizice sau, după caz, la persoanele juridice supuse înregistrării în registrul comerțului, potrivit prevederilor art. 1 din Legea nr. 26/1990 privind registrul comerțului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu cele aduse prin prezenta lege.

(2) Dispozițiile alin. (1) nu se aplică termenului «comerciant» prevăzut în:

- a) Legea nr. 84/1998 privind mărcile și indicațiile geografice, republicată;

- b) Legea pomiculturii nr. 348/2003, republicată, cu modificările ulterioare;

- c) Legea nr. 321/2009 privind comercializarea produselor alimentare, cu modificările și completările ulterioare;

- d) orice alte acte normative în care termenul «comerciant» are un înțeles specific dispozițiilor cuprinse în aceste din urmă acte normative.

(3) În legislația privind protecția drepturilor consumatorilor, termenul «comerciant» se înlocuiește cu cel de «profesionist».

- Potrivit O.U.G. nr. 79/2011 pentru reglementarea unor măsuri necesare intrării în vigoare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil: „Art. VII. La data intrării în vigoare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, sintagma «contract comercial» sau «contracte comerciale» se înlocuiește cu sintagma «contract civil» sau, după caz, «contracte civile», iar sintagma «contracte sau acte de comerț», cu termenul «contracte»”.

- Potrivit O.U.G. nr. 93/2012 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității de Supraveghere Financiară, cu modificările ulterioare, aprobată prin Legea nr. 113/2013: „Art. 26. În cuprinsul actelor normative, sintagmele «Comisia Națională a Valorilor Mobiliare», «Comisia de Supraveghere a Asigurărilor» și «Comisia de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private» se înlocuiesc cu sintagma «Autoritatea de Supraveghere Financiară»”.

Index alfabetic

A

- Abrogare implicită: art. 31.
- Abuz de putere: art. 2.
- Accesul la justiție: art. 1, art. 2, art. 4, art. 6, art. 7, art. 11, art. 14, art. 28.
- Achiziție publică: art. 2.
- Acord interguvernamental: art. 2.
- Act administrativ
 - ~ abrogat: art. 1, art. 8;
 - ~ asimilat: art. 2;
 - ~ bilateral: art. 2;
 - ~ definiție: art. 2;
 - ~ exceptat: art. 5;
 - ~ fiscal: art. 1, art. 6;
 - ~ individual: art. 2, art. 11;
 - ~ jurisdicțional: art. 2, art. 6;
 - ~ normativ: art. 2, art. 23, art. 27;
 - ~ revocare: art. 2;
 - ~ unilateral: art. 2.
- Act comunitar: art. 1, art. 18.
- Act de comandament militar: art. 5.
- Act de control parlamentar: art. 2.
- Act preparator: art. 2.
- Acțiunea împotriva ordonanțelor Guvernului: art. 9;
 - ~ obiect: art. 9;
 - ~ procedura: art. 9.
- Acțiune în contencios administrativ
 - ~ obiect: art. 1, art. 8, art. 17;
 - ~ în anulare: art. 2, art. 8.
- Administrator: art. 1.
- Agencia Națională a Funcționarilor Publici: art. 1, art. 3.
- Amendă: art. 13, art. 24.
- Aprobare tacită: art. 2.

Asociație: art. 1.

Așteptare legitimă: art. 1.

Audiovizual: art. 1.

Autoritate

~ emitentă: art. 1, art. 2, art. 13;

~ fiscală: art. 2;

~ publică: art. 1, art. 2;

~ competența autorității publice: art. 2.

Autonomie locală: art. 1.

Aviz consultativ: art. 18.

Avocatul Poporului: art. 1.

B

Beneficiarul actului: art. 2.

C

Cadru procesual: art. 16, art. 16¹.

Calitate procesuală

~ activă: art. 1;

~ pasivă: art. 2.

Capacitate

~ administrativă: art. 2;

~ procesuală: art. 1.

Colectivitate locală: art. 1.

Comună: art. 1, art. 2.

Completare cu dreptul comun: art. 28.

Completare dispozitiv: art. 20.

Conflict de competență: art. 30.

Conflict de natură constituțională între puterile statului: art. 18.

Consiliu

~ județean: art. 1;

~ local: art. 1.

Contencios administrativ

~ de plină jurisdicție: art. 18;

~ obiectiv: art. 1, art. 8;

~ subiectiv: art. 8, art. 18.

Contract administrativ: art. 2, art. 3, art. 8, art. 18.

Contradictorialitate: art. 17.

D

Daune morale: art. 18.

Decret prezidențial: art. 5;

~ de grațiere: art. 5, art. 14.

Despăgubiri: art. 18, art. 19.

Directivă: art. 2.

Drept de apreciere: art. 2.

Dreptul la un proces echitabil: art. 4, art. 6.

Dreptul la apărare: art. 14.

Durata rezonabilă a procesului: art. 18.

E

Egalitatea în drepturi: art. 4, art. 14, art. 16.

Excepția de nelegalitate: art. 4

~ act comunitar: art. 4;

~ calitate procesuală: art. 4;

~ competența: art. 4;

~ efecte: art. 4;

~ obiect: art. 4;

~ limite: art. 4;

~ procedura de judecată: art. 12.

Exces de putere: art. 2.

Executare fiscală: art. 10.

Executarea hotărârii judecătorești: art. 24.

F

Funcție de demnitate publică: art. 2.

Funcționar public: art. 16.

H

Hotărâre a Guvernului: art. 1, art. 2.

I

Imprecizia legii: art. 4, art. 20.

Instanța competentă

- ~ contribuție la Fondul de Mediu: art. 10;
- ~ criterii: art. 10;
- ~ declinare: art. 10;
- ~ competență de drept comun: art. 19;
- ~ competență materială: art. 10;
- ~ competență teritorială: art. 10;
- ~ funcționar public: art. 10;
- ~ hotărâre a Consiliului Superior al Magistraturii: art. 10;
- ~ instituție de învățământ superior: art. 10;
- ~ informații de interes public: art. 10;
- ~ noțiune: art. 30;
- ~ persoană juridică de drept privat: art. 10;
- ~ personal silvic: art. 10.

Instanța de executare: art. 25.

Interes: art. 1;

- ~ comunitar: art. 2;
- ~ legitim: art. 1;
- ~ public: art. 2.

Intervenție: art. 28.

Î

Încheiere premergătoare: art. 28.

J

Judecarea cererilor: art. 17.

Jurisdicție administrativă: art. 6, art. 7.

M

Mandat: art. 1.

Marjă de apreciere: art. 2.

Măsură de protecție provizorie: art. 14, art. 15.

Ministerul Public: art. 1.

Minister: art. 2.

Ministru: art. 2.

Motivarea actului administrativ: art. 18.

N

Notă de control fiscal: art. 2.

O

Organizații profesionale: art. 2.

Operatori de servicii publice: art. 2.

Operațiune administrativă: art. 2, art. 18.

Oportunitate: art. 18.

Ordin profesional: art. 2.

Ordonanță președințială: art. 28.

P

Parteneriat public-privat: art. 2.

Persoană

~ de drept public: art. 1;

~ de drept privat: art. 2;

~ juridică: art. 1;

~ vătămată: art. 1, art. 7.

Prefect: art. 1, art. 3.

Primar: art. 1, art. 2, art. 3.

Primărie: art. 2.

Prim-ministru: art. 2.

Principiul

~ ierarhiei și forței juridice a actelor normative: art. 18;

~ legalității: art. 14;

~ priorității dreptului comunitar: art. 21;

~ priorității interesului public: art. 8, art. 28;

~ proporționalității: art. 2;

~ securității juridice: art. 1;

~ specialității capacității de folosință: art. 1.

Probe: art. 17, art. 28.

Procedură prealabilă

~ caracter obligatoriu: art. 7;

~ excepții: art. 7;

~ termen: art. 7;

~ sancțiune: art. 7;

~ scop: art. 7;

~ sesizarea instanței: art. 7;

~ terț: art. 7.

Procuror: art. 1.

Publicitatea ședinței: art. 17.

Putere discreționară: art. 2, art. 14.

R

Răspundere patrimonială: art. 19, art. 26.

Recurs

~ termen: art. 20;

~ decădere din drept: art. 20;

Recurs judiciar paralel: art. 5.

Refuz

~ de acordare a grațierii: art. 2;

~ de autorizare a unei activități: art. 2;

~ de executare a actului administrativ: art. 2;

~ de rezolvare a cererii: art. 2, art. 17;

~ nejustificat: art. 2.

Regie autonomă: art. 2.

Repararea pagubei: art. 18.

Reprezentare: art. 2.

Revizuire: art. 21.

Rol activ: art. 1, art. 17, art. 21.

S

Separția puterilor statului: art. 1.

Suspendarea executării actului administrativ: art. 14, art. 15;

~ condiții: art. 14;

~ caz bine justificat: art. 14;

- ~ durată: art. 14;
- ~ efecte: art. 14;
- ~ instanță competentă: art. 15;
- ~ obiect: art. 15;
- ~ paguba iminentă: art. 14, art. 15;
- ~ procedură: art. 14;
- ~ scop: art. 15.

Suspendarea judecării: art. 28.

Structură deconcentrată: art. 2.

Stat: art. 2.

T

Taxe judiciare de timbru: art. 17.

Tăcerea administrației: art. 2.

Termen de introducere a acțiunii

- ~ act administrativ individual: art. 11;
- ~ de decădere: art. 11;
- ~ de prescripție: art. 11, art. 19;
- ~ natura juridică: art. 11.

Termen rezonabil: art. 2, art. 4, art. 17.

Tranzacție: art. 28.

Tutela administrativă: art. 3.

Bibliografie

I. Tratatate, cursuri, monografii

- E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ*, Ed. Universul Juridic, București, 2008;
- D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I și II, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2009;
- D. Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, Ed. C.H. Beck, București, 2006;
- D. Apostol Tofan, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, Ed. All Beck, București, 1999;
- E. Bălan, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, București, 2008;
- E. Bălan, *Procedura administrativă*, Ed. Universitară, București, 2005;
- V. Berger, *Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului*, ed. a 5-a în limba română, IRDO, 2005, și ed. a 6-a în limba română, IRDO, 2008;
- C. Bîrsan, *Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2010;
- G.-V. Bîrsan, B. Georgescu, *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 adnotată*, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, București, 2008;
- G. Bogasiu, *Justiția actului administrativ. O abordare biunivocă*, Ed. Universul Juridic, București, 2013;
- G. Bogasiu, D.I. Vartires, A. Segărceanu, *Controlul de legalitate al hotărârilor C.S.M. Jurisprudența ICCJ*, Ed. Hamangiu, București, 2007;
- D. Bogdan și M. Selegean (coord.), *Jurisprudență CEDO, studii și comentarii*, Institutul Național al Magistraturii, București, 2005;
- P. Craig, G. de Burca, *Dreptul Uniunii Europene. Comentarii, jurisprudență și doctrină*, ed. a 4-a, Ed. Hamangiu, București, 2009;
- D.C. Dragoș, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2009;
- M. Duțu, A. Duțu, *Dreptul contenciosului european*, Ed. Universul Juridic, București, 2010;
- A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ. Geneză și explicații*, Ed. Roata, București, 2004;

A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I-II, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005;

A. Iorgovan, L. Vișan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004). Comentariu și jurisprudență*, Ed. Universul Juridic, București, 2008;

R.A. Lazăr, *Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat*, Ed. All Beck, București, 2004;

I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), D. Apostol Tofan ș.a., *Constituția României: comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008;

P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. Marvan, București, 1934;

M. Nicolae, *Tratat de prescripție extinctivă*, Ed. Universul Juridic, București, 2010;

R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009;

O. Podaru, *Drept administrativ, vol. I, Actul administrativ, (I) Repere pentru o teorie altfel*, Ed. Hamangiu, București, 2010;

O. Podaru, *Drept administrativ, vol. I, Actul administrativ, (II) Un secol de jurisprudență (1909-2009)*, Ed. Hamangiu, București, 2010;

O. Puie, *Recursul administrativ și jurisdicțional*, Ed. Universul Juridic, București, 2007;

C. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, ed. a 2-a, Ed. Universală Alcalay Co., București, 1937;

I. Rîciu, *Procedura contenciosului administrativ, Aspecte teoretice și repere jurisprudențiale*, Ed. Hamangiu, București, 2012;

C.-S. Săraru, *Contractele administrative. Reglementare. Doctrină. Jurisprudență*, Ed. C.H. Beck, București, 2009;

M. Tăbârcă, Gh. Buta, *Codul de procedură civilă comentat și adnotat cu legislație, jurisprudență și doctrină*, ed. a 2-a, Ed. Universul Juridic, București, 2008;

A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I-II, ed. 1, Institutul de Arte Grafice „Eminescu” SA, București, 1929;

G. Tudor, D. Călin, *Jurisprudența CJCE*, vol. I-II, Ed. C.H. Beck, București, 2006;

V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a 5-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2009.

II. Articole, studii

E. Albu, *Carta Europeană a drepturilor fundamentale – dreptul la o bună administrație*, în RDC nr. 9/2007;

E. Albu, *Contracte administrative. Achizițiile publice și contenciosul administrativ*, în C. Jud. nr. 1/2007;

E. Albu, *Natura și regimul juridic al decretelor emise de Președintele României*, în C. Jud. nr. 9/2006;

E. Albu, *Recomandarea CM/REC (2007) a Comitetului Miniștrilor din Statele Membre ale Consiliului Europei și dreptul la o bună administrație (administrare)*, în RDC nr. 10/2007;

E. Albu, *Suspendarea executării actelor administrative fiscale. Aspecte teoretice și practice*, în RDC nr. 7-8/2006;

D. Apostol Tofan, *Modificările esențiale aduse instituției contenciosului administrativ prin noua lege cadru în materie (I)*, în C. Jud. nr. 3/2005;

D. Apostol Tofan, *Modificările esențiale aduse instituției contenciosului administrativ prin noua lege cadru în materie (II)*, în C. Jud. nr. 4/2005;

D. Apostol Tofan, *Notă la sentința nr. 161 din 17 iunie 2008 a Curții de Apel Timișoara*, în C. Jud. nr. 12/2008;

G.V. Bîrsan, B. Georgescu, *Conflict de competență. Decizia nr. 2755 din 27 iulie 2006 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal*, în Buletinul Casației nr. 4/2006;

G.V. Bîrsan, B. Georgescu, *Scurte considerații asupra invocării excepției de nelegalitate cu privire la actele administrative unilaterale cu caracter individual*, în RDP nr. 2/2006;

G.V. Bîrsan, B. Georgescu, *Suspendarea provizorie a executării hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile pronunțate de instanțele de contencios administrativ*, în Buletinul Casației nr. 1/2007;

G. Bogasiu, *Angajarea răspunderii patrimoniale a autorităților publice în cadrul contenciosului administrativ*, în RRDJ nr. 6/2011;

G. Bogasiu, *Comentariu la decizia nr. 3968 din 18 octombrie 2007 a ICCJ, SCAF*, în RRDJ nr. 2/2009;

I. Bozeșan, *Contestație la executare. Titlu executoriu emanând de la o instanță comercială. Competența instanței civile sau comerciale. Conflict negativ de competență. Regulator de competență*, în C. Jud. nr. 7-8/2006;

R. Carp, *Reflecții pe marginea statutului juridic al decretelor emise de Președintele României*, în RDP nr. 4/2004;

M. Cărăușan, *Unele aspecte privind preeminența dreptului comunitar asupra dreptului național al statelor membre*, în RDP nr. 4/2003;

T. Chiuariu, *Excepția de ilegalitate în dreptul comunitar*, în C. Jud. nr. 5/2006;

D. Cimpoeu, *Actul jurisdicțional – delimitări conceptuale*, în RDP nr. 1/2007;

F. Coman-Kund, *Instanța competentă în materie contravențională în lumina prevederilor noii legi a contenciosului administrativ*, în C. Jud. nr. 5/2005;

M.M. Costin, C.M. Costin, *Compatibilitatea contractului de tranzacție cu litigiile de contencios administrativ*, în RDC nr. 12/2006;

I. Deleanu, *Accesul liber la justiție sau dreptul la un recurs efectiv*, în C. Jud. nr. 11/2006;

I. Deleanu, *Comentariu la decizia nr. 1895/2007 a ICCJ, s. cont. adm. fisc.*, în RRDJ nr. 1/2009;

I. Deleanu, *Obligativitatea hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului și ale Curții de Justiție a Comunităților Europene*, în volumul *Prolegomene juridice*, Ed. Universul Juridic, București, 2010;

I. Deleanu, *Proportionalitatea în procedura civilă*, în RRDJ nr. 5/2008;

I. Deleanu, Gh. Buta, *Observații cu privire la revizuirea hotărârilor în contenciosul administrativ*, în Dreptul nr. 4/2011;

T. Drăganu, *Câteva reflecții pe marginea recentului Proiect de Lege a contenciosului administrativ*, în RDP nr. 3/2004;

M. Dușu, *Excepția de nelegalitate a actelor comunitare cu caracter general*, în Dreptul nr. 9/2007;

M. Eftimie, *Acțiune în contencios administrativ formulată de o federație sindicală. Organism social interesat. Calitate procesuală activă, comentariu la decizia nr. 3671 din 21 septembrie 2012 a ICCJ, SCAF*, în RRDJ nr. 1/2013;

G.C. Frențiu, *Neconstituționalitatea art. 5 alin. (2) și a art. 6 alin. (3) și (4) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ*, în Dreptul nr. 11/2005;

M. Galan, *Excepția de nelegalitate în dreptul comunitar european*, în Dreptul nr. 9/2006;

M.I. Galan, *Inexistența unei echipolențe între opozabilitatea erga omnes a dreptului real pentru care s-au efectuat formalitățile de publicitate imobiliară și luarea la cunoștință, de către terți, despre existența actului*

administrativ individual în baza căruia s-a efectuat publicitatea, în RDC nr. 3/2009;

L. Giurgiu, *Câteva considerații referitoare la acțiunea introdusă de autoritatea publică emitentă a actului administrativ, în temeiul dispozițiilor art. 1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în C. Jud. nr. 3/2007;*

L. Giurgiu, *Considerații privind excepția de nelegalitate a actelor administrative în reglementarea instituită prin Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în C. Jud. nr. 2/2005;*

L. Giurgiu, *Evoluții recente în progresul legislativ de modernizare a administrației publice românești, cu privire la controlul de tutelă administrativă exercitat de prefect, în C. Jud. nr. 7-8/2006;*

A. Iorgovan, *Comentariu privind unele puncte de vedere referitoare la Proiectul Legii contenciosului administrativ, în RDP nr. 3/2004;*

A. Iorgovan, *Considerații teoretice pe marginea unor soluții ale instanțelor de contencios administrativ, în RDP nr. 1/2006;*

R.A. Lazar, *Aspecte procedurale ale emiterii actelor administrative. Câteva considerente privind procedura aprobării tacite, în RDP nr. 3/2003;*

R.A. Lazăr, *Considerații asupra Proiectului Legii contenciosului administrativ, în RDP nr. 3/2004;*

R.A. Lazar, *Pasivitatea administrației. Aspecte de ordin substanțial și procedural. Procedura aprobării tacite, în C. Jud. nr. 11-12/2004;*

R.A. Lazăr, *Relația legalitate – oportunitate în statul de drept, în C. Jud. nr. 9/2003;*

E. Marin, *Comentariu la decizia nr. 3699 din 17 septembrie 2010 a ICCJ, s. cont. adm. fisc., în RRDJ nr. 3-4/2010;*

D. Miron, *Considerații privitoare la raportul de tutelă administrativă, în RDP nr. 3/2005;*

M. Nicolae, *Discuții privind calitatea și reprezentarea procesuală a unităților administrativ-teritoriale, în Dreptul nr. 5/2002;*

D.I. Pasăre, *Executarea din oficiu a actelor administrative. Repere doctrinare și jurisprudențiale franceze și comunitare în materie. Scurte considerații referitoare la sistemul juridic românesc, în RDP nr. 1/2006;*

R.N. Petrescu, *Impactul adoptării O.U.G. nr. 34/2006 asupra contractului de parteneriat public-privat, în RDP nr. 1/2007;*

R.N. Petrescu, *Implicații teoretice și practice ale controlului Agenției Naționale a Funcționarilor publici, conform art. 20 alin. (3)-(5) din Legea nr. 188/1999, republicată, în RDP nr. 3/2004;*

O. Podaru, *Analiza unei posibile drame: capitularea dreptului în fața faptului împlinit (I). Realizarea materială a actului atacat – cauză de inadmisibilitate a acțiunii în contencios administrativ?, în C. Jud. nr. 11/2008;*

O. Podaru, *Analiza unei posibile drame: capitularea dreptului în fața faptului împlinit (II). Realizarea materială a actului atacat – cauză de inadmisibilitate a acțiunii în contencios administrativ?, în C. Jud. nr. 12/2008;*

O. Podaru, *Este admisibilă o cerere de ordonanță președințială întemeiată pe dispozițiile art. 581 și urm. C. pr. civ. într-un litigiu de contencios administrativ?, în C. Jud. nr. 6/2009;*

C.-N. Popa, *Discuții privind autorizațiile de urbanism, în Dreptul nr. 1/2002;*

N. Popa, *Conflict juridic de natură constituțională, în RDP nr. 1/2009;*

C.-L. Popescu, *Contenciosul administrativ potrivit dispozițiilor constituționale revizuite, în Dreptul nr. 3/2004;*

C.-L. Popescu, *Legalitatea, continuitatea și unicitatea ordinului profesional al avocaților din România, în C. Jud. nr. 1/2007;*

O. Puie, *Aspecte privind instituția contenciosului administrativ potrivit Constituției revizuite și a Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, în C. Jud. nr. 6/2006;*

O. Puie, *Titlul executoriu în materia contenciosului administrativ și obligația publicării hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile prin care s-au anulat acte administrative cu caracter normativ. Propuneri de lege ferenda (II), în C. Jud. nr. 4/2007;*

S.-L. Rus, *Suspendarea executării actului administrativ, în RDC nr. 2/2007;*

I. Santai, *Implicații vizând unele prevederi revizuite ale Constituției în materia contenciosului administrativ, în RDP nr. 1/2004;*

N. Scutea, M.M. Popa, *Unele controverse doctrinare privind Legea contenciosului administrativ la un an de la intrarea sa în vigoare (partea I), în RDP nr. 1/2006;*

N. Scutea, M.M. Popa, *Unele controverse doctrinare privind Legea contenciosului administrativ la un an de la intrarea sa în vigoare (partea a II-a), în RDP nr. 2/2006;*

A. Tabacu, *Limitele controlului exercitat de instanța de contencios administrativ asupra ordonanței de guvern, ca act administrativ*, în *Revista Transilvană de Științe Administrative* nr. 3(27)/2010;

A. Trăilescu, *Câteva considerații în legătură cu formele de organizare a serviciilor publice și regimul lor juridic*, în *Dreptul* nr. 12/2002;

A. Trăilescu, *Unele considerații referitoare la necesitatea unei mai stricte delimitări a nulițăților în dreptul administrativ*, în *Dreptul* nr. 12/2001;

M. Ursuța, *Comentariu la încheierea din 26 martie 2012 a C. Ap. Oradea, s. a II-a civ. cont. adm. fisc.*, în *RRDJ* nr. 4/2012;

V. Vedinaș, *Unele considerații teoretice și implicații practice privind noua Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004*, în *Dreptul* nr. 5/2005;

V. Vedinaș, L. Vișan, D.I. Pasăre, *Argumentare juridică europeană în favoarea necesității modificării Legii contenciosului administrativ. Succintă prezentare a Legii nr. 262/2007*, în *RDP* nr. 3/2007;

D. Vesmaș, N. Scutea, *Problema pasivității administrației în dreptul german. Aspecte de ordin substanțial și procedural*, în *RDP* nr. 3/2003;

L. Vișan, *Principiul motivării în materia procedurii administrative. Aspecte de drept comparat*, în *RDP* nr. 4/2005;

L. Vișan, D.I. Pasăre, *Cerințe normative și jurisprudențiale, europene și naționale în materia suspendării executării actelor administrative*, în *RDP* nr. 3/2006;

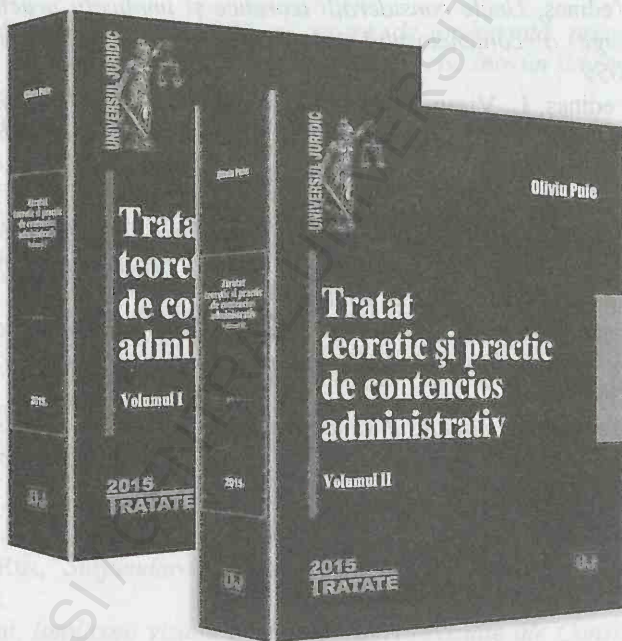
I. Vucmanovici, *Înțelesul sintagmei „refuzul explicit de a soluționa o cerere” în lumina Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ*, în *Dreptul* nr. 7/2007.



Editura Universul Juridic

**Tratat teoretic și practic de contencios
administrativ
Volumul I și Volumul II**

Olivia Puie



Precomandă acum!

-25%
reducere

Preț: 160 lei
120 lei

Format: Academic
Pagini: 650, 770

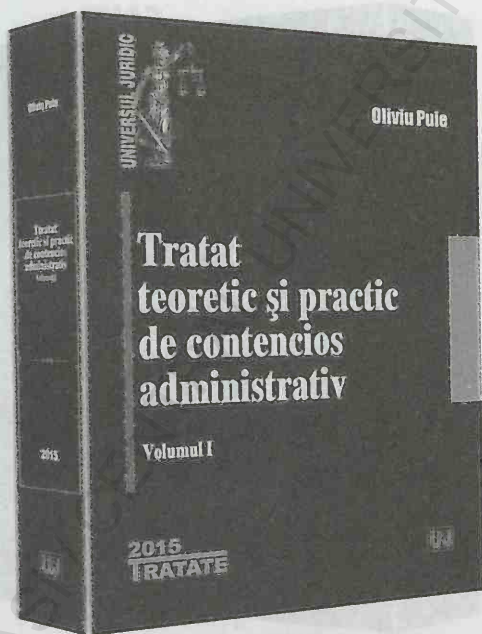
Precomandă rapid și comod: 021.312.22.21 | 0733.673.555 | comenzi@ujmag.ro | www.ujmag.ro



Editura Universul Juridic

**Tratat teoretic și practic
de contencios administrativ
Volumul I**

Oliviu Puie



Precomandă acum!

-20%
reducere

Preț: 75 lei
60 lei

Format: Academic
Pagini: 650

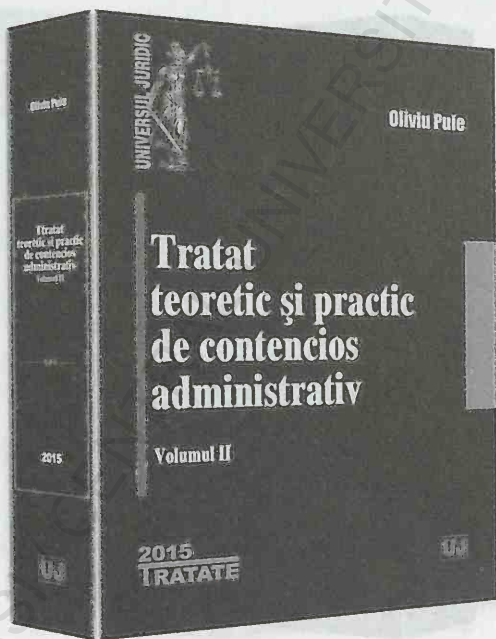
Precomandă rapid și comod: 021.312.22.21 | 0733.673.555 | comenzi@ujmag.ro | www.ujmag.ro



Editura Universul Juridic

**Tratat teoretic și practic
de contencios administrativ
Volumul II**

Oliviu Puie



Precomandă acum!

-20%
reducere

Pret: 85 lei
68 lei

Format: Academic
Pagini: 770

Precomandă rapid și comod: 021.312.22.21 | 0733.673.555 | comenzi@ujmag.ro | www.ujmag.ro

Librăria ta de carte de specialitate juridică, economică și business

Din 2008 suntem
alegerea lor...

TU?



Cursuri universitare • Tratatе • Monografii • Coduri • Legislație • Jurisprudență • Reviste de specialitate

www.ujmag.ro

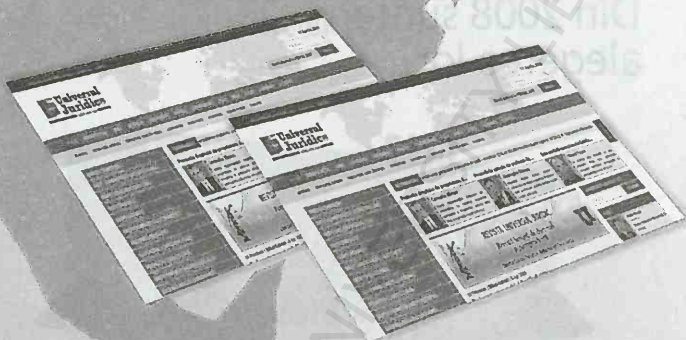
ujmagro
UNIVERSUL JURIDIC-MAGAZIN

Bd. Iuliu Maniu nr. 7, clădirea Cotroceni Business Center corp C,
sector 6, București (lângă AFI MALL)

021.312.22.21 | 0733.673.555 | comenzi@ujmag.ro

Universul Juridic.ro

nihil sine iure



Portalul universuljuridic.ro:

- ✓ timp de 14 ani am investit în cele mai înalte standarde de informare;
- ✓ a venit momentul să dedicăm un portal profesionist celei mai competitive și mai performante comunități: comunitatea juriștilor;
- ✓ puteți accesa informație juridică reală, certificată editorial, necesară activității dvs., în orice moment;
- ✓ furnizăm conținut pentru cele mai exigente profesii, sub semnătura specialiștilor recunoscuți în domeniu.

www.universuljuridic.ro

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY



2016/527

89 Cu

Funcțiile și practicile administrației publice se diversifică pe zi ce trece, iar reflectarea și filtrarea acestora în jurisprudența instanțelor de contencios administrativ constituie un instrument principal al transpunerii valorilor comune identificate în conduita instituțiilor și jurisdicțiilor europene.

Principiile cristalizate în jurisprudență pot contribui la orientarea conduitei subiectelor raporturilor de drept administrativ și la semnalarea inadecvărilor cadrului normativ în raport cu evoluția socială, având aptitudinea de a contura direcții pentru îmbunătățirea calității legii și a practicii administrative.

În egală măsură, identitatea dreptului administrativ material, ca ramură de drept public, se răsfrânge în plan procesual asupra regulilor de soluționare a litigiilor, normele procesual-civile generale aplicându-se doar în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte.

În acest context, a treia ediție a lucrării „Legea contenciosului administrativ comentată și adnotată” își propune să illustreze cele mai noi tendințe ale practicii în materie și să facă auzită astfel vocea judecătorilor contenciosului administrativ, care „spun dreptul” în cadrul restrâns al sălilor de judecată.